

EL DESAFÍO PENDIENTE

Reflexiones sobre el sistema electoral y la democracia en el Perú



Juan Díaz Ligarda



EL DESAFÍO PENDIENTE

Reflexiones sobre el sistema electoral y la democracia en el Perú



JUAN DÍAZ LIGARDA

EL DESAFÍO PENDIENTE
Reflexiones sobre el sistema electoral y la democracia en el Perú

Autor:
Juan Díaz Ligarda

Portada diseñada por Juan Díaz Ligarda, basada en el cuadro de Eugène Delacroix, La Libertad guiando al pueblo (1830) y la fotografía de Max Nina (2020)

Primera edición digital, agosto 2022

ISBN: 978-612-00-7886-0

Publicación electrónica para su distribución en plataformas digitales.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

Cuando *Historia, política y el Perú* se publicó en 2017, nuestro país ya vivía una tensa calma. Los resultados de las elecciones generales de 2016 habían generado una situación política altamente compleja, con Pedro Pablo Kuczynski ocupando el sillón presidencial y el partido Fuerza Popular controlando el Congreso con una mayoría absoluta, luego de una reñida segunda vuelta en la que el presidente Kuczynski triunfó con un margen de menos de 50,000 votos. La rivalidad entre estos dos grupos opositores no fue una buena señal, pero había la esperanza entre algunos analistas de que las partes buscarían consensos, no solo por el bien del país, sino también para proteger su propia supervivencia política. Lamentablemente, esto no resultó así; en vez de llegar a un entendimiento político y trabajar de manera conjunta, la situación política en el país se deterioró rápidamente, convirtiéndose en un conflicto abierto entre el Ejecutivo y el Legislativo que terminó desencadenando una serie de crisis en los años siguientes y cuyos efectos aún se sienten en la actualidad.

Más allá de identificar las razones detrás de esta pugna o determinar «quién lanzó la primera piedra», lo cierto es que este conflicto no condujo a nada bueno para el país. Veamos los hechos: entre 2017 y 2021, el Perú fue testigo de cuatro procesos de vacancia iniciados por el Congreso en contra del presidente por la causal de incapacidad moral permanente; la renuncia del presidente Kuczynski; la disolución del Congreso luego de la denegación de una cuestión de confianza presentada por el presidente del Consejo de Ministros del gobierno de

Martín Vizcarra; una infructuosa moción de vacancia por un Congreso disuelto que intentó colocar a la segunda vicepresidenta en el sillón presidencial, quien luego renunció al cargo; la realización de elecciones congresales extraordinarias; la destitución del presidente Vizcarra a través de un proceso de vacancia por la causal de incapacidad moral permanente, con la consecuente asunción de Manuel Merino como presidente; protestas masivas a nivel nacional en rechazo hacia un gobierno considerado ilegítimo; la renuncia de Merino luego de apenas cinco días en el cargo y en medio de manifestaciones masivas en Lima y el interior; la designación de Francisco Sagasti como presidente interino para completar los últimos meses del mandato; y la posterior elección de Pedro Castillo, un *outsider* cuyo mandato ha estado marcado por un estado de crisis casi permanente que ha afectado directamente la economía y la propia estabilidad social a nivel nacional. Desafortunadamente, estos sucesos se han producido ad portas y durante las conmemoraciones por el bicentenario de la independencia del Perú, un aniversario cargado de simbolismo que lleva a la ciudadanía a reflexionar no solo sobre nuestro pasado y todo lo alcanzado hasta hoy, sino también sobre nuestro futuro y aquellos retos y desafíos que aún tenemos por delante para convertirnos en la nación que queremos ser.

Para muchos, la crisis política de los últimos años ha sido algo inesperado, toda vez que nuestro país había logrado un crecimiento económico importante durante las décadas previas, con el cual se había conseguido reducir los niveles de pobreza y desempleo, y mejorar la calidad de vida de millones de peruanos. El éxito de la economía peruana fue reconocido a nivel internacional e incluso se hablaba de un «milagro peruano», digno de ser estudiado e imitado por otros países. En verdad, había mucho por lo que sentirse optimista. Sin embargo, más allá del exitoso desempeño macroeconómico, para este autor existían —desde hace muchos años— indicios de una posible crisis venidera en el ámbito político, lo cual motivó, precisamente, la publicación de *Historia, política y el Perú*, así como la publicación del presente libro.

Hoy, el Perú se encuentra en una situación de incertidumbre aún mayor que la que se encontraba hace apenas unos años. Esta situación no apareció de manera repentina; todo lo contrario, ha sido el resultado de varios años de malos manejos, que han conducido al deterioro de la calidad de gobernanza y al aumento de problemas derivados por aquellos malos manejos. Esta no es una

simple observación anecdótica; diversos estudios colocan a nuestro país entre los últimos puestos en la región en cuanto al funcionamiento de la democracia y de sus instituciones. Precisamente, el Banco Mundial publica anualmente un informe estadístico que cuantifica el nivel de la gobernabilidad de los países denominado Indicadores Mundiales de Gobernabilidad, el cual se basa en las siguientes seis categorías:

1. *Voz y rendición de cuentas: referido al respeto a los derechos humanos, políticos y civiles.*
2. *Estabilidad política y ausencia de violencia: considera la posibilidad de amenazas de violencia política, incluyendo terrorismo.*
3. *Efectividad gubernamental: referido a la competencia de la burocracia y la calidad de la prestación de servicios públicos.*
4. *Calidad regulatoria: analiza la incidencia de políticas estatales consideradas hostiles al mercado.*
5. *Estado de derecho: referido al cumplimiento de contratos, calidad de la policía y cortes e independencia judicial.*
6. *Control de la corrupción: relacionado al abuso del poder público para beneficio privado, incluyendo la corrupción menor y en gran escala.*

De acuerdo con los Indicadores Mundiales de Gobernabilidad 2019, el Perú se ubica en la segunda mitad de la tabla a nivel mundial en cuatro de las seis categorías (estabilidad política y ausencia de violencia, efectividad gubernamental, Estado de derecho y control de la corrupción)[1]. Asimismo, la Corporación Latinobarómetro, en su Informe de 2021, reporta que el 16 % de los peruanos confía poco o nada en el gobierno, comparado con el promedio a nivel regional de 27 %; solo el 7 % confía en los partidos políticos, comparado con 13 % en la región; y apenas el 7 % confía en el Congreso, comparado con un promedio a nivel regional de 20 %. Con estos resultados, no es sorprendente saber que solamente el 46 % de la población peruana considera que la democracia es el mejor sistema de gobierno y que apenas el 11 % está satisfecha con la democracia como sistema de gobierno, ambos también por debajo del promedio regional[2].

Todo ello nos indica que, pese a los avances alcanzados durante las últimas tres décadas en el campo macroeconómico, estos no se han traducido en mejoras significativas en otras áreas igualmente importantes, como seguridad, salud y educación, entre otras. Lo más preocupante de todo esto es que el magro desempeño de las instituciones durante los últimos años ha llevado a la creciente

[1] Banco Mundial, *Worldwide Governance Indicators*, 2020.
[2] Corporación Latinobarómetro, *Informe 2021*, 2021.

desconfianza en el propio modelo democrático entre la ciudadanía y a la idea de que solo un gobierno autoritario puede solucionar los problemas que aquejan al país. Este descontento está dirigido también a la clase política, cuya reputación se ha dañado considerablemente y que, para muchos, está conformada por personas que utilizan su posición de poder para beneficio propio y no para el bienestar colectivo. En suma, muchos ciudadanos consideran que la democracia en nuestro país es un modelo ineficiente que sirve a ciertos intereses o que simplemente no funciona, lo cual se refleja en los niveles de inseguridad, el Estado de derecho, la calidad de la educación, servicios básicos, e instituciones transparentes y eficientes, aspectos importantes que también tienen un impacto en la calidad de vida de las personas y que, al igual que el crecimiento económico, son indispensables para alcanzar un verdadero desarrollo.

Las insatisfacciones de la ciudadanía con relación a la calidad de la gobernanza en nuestro país son válidas y ameritan ser atendidas de manera prioritaria. Sin embargo, la idea de que un gobierno autoritario es la única solución —aunque pueda parecer atractiva para algunos— no es práctica porque no existe un consenso ni siquiera entre los partidarios de esta postura sobre la tendencia ideológica que dicho gobierno debería tener; mientras algunos sueñan con un gobierno de izquierda similar al de Fidel Castro en Cuba, otros piensan en un régimen de derecha similar al de Augusto Pinochet en Chile, de tal manera que, aún en el caso hipotético de que un dictador llegase al poder, este no satisfaría a todas aquellas personas que creen en la efectividad de un gobierno autoritario. Las mismas insatisfacciones permanecerían, con la diferencia que el dictador, al ser autoritario, reduciría los derechos civiles de la ciudadanía. Aun así, debe considerarse que el aumento en la desconfianza en el sistema democrático y en la clase política, aumentará también el riesgo de que la ciudadanía opte por un candidato con un discurso populista y autoritario que amenace con «botar a todos», pero que también quiera perpetuarse en el poder.

Pese a ello, afirmar que esto representa un fracaso de la democracia es equivocado y producto de un análisis incompleto. Al respecto, debemos recordar que, a diferencia de muchos países de Europa y de América, el Perú no tiene una larga tradición democrática; durante gran parte de los siglos XIX y XX, mientras otras sociedades se fueron consolidando como democracias, el Perú se quedó atrapado en un estado de inestabilidad económica, dictaduras militares y

corrupción[3]. En el siglo XIX, la política del país se caracterizó por una pugna constante entre caudillos militares con ambiciones de poder. Asimismo, en el siglo XX, los breves momentos de democracia fueron interrumpidos por golpes de Estado y —nuevamente— dictaduras militares. Veamos: durante el siglo XX, se llevaron a cabo cinco transmisiones de mando entre gobiernos democráticamente elegidos: en 1908, 1912, 1945, 1985 y 1990. De estas cinco, solo dos gobiernos —el de Augusto Leguía (1908-1912) y el de Alan García (1985-1990)— pudieron completar sus mandatos sin ninguna interrupción del orden democrático, aunque uno de estos —el de Leguía— estableció un gobierno autoritario años después, mientras que el otro —el de García— estuvo plagado por graves crisis externas e internas.

A inicios de 1980, el Perú inició una nueva etapa democrática; sin embargo, en esa década nos enfrentamos a dos de las mayores crisis de nuestra historia moderna[4], cuyas consecuencias dañaron seriamente la credibilidad de la clase política tradicional de aquella época. Los graves problemas que marcaron esa década, sumados a los errores cometidos por los gobiernos elegidos, llevaron a la población a desconfiar de la capacidad de los partidos políticos tradicionales para resolver los problemas más apremiantes del país. En consecuencia, para las elecciones de 1990, el Perú optó por Alberto Fujimori, un *outsider* político que logró alcanzar el sillón presidencial con un discurso sencillo pero efectivo[5]. Fujimori logró restablecer un grado de orden en el país, pero esto vino de la mano del rompimiento del orden constitucional e intentos de permanecer en el poder; asimismo, su propio mandato terminó de forma repentina en noviembre de 2000, luego de que salieran a la luz pruebas de una vasta red de corrupción que alcanzaba los más altos niveles del gobierno[6]. El retorno de la democracia en 2001, si bien fue un logro para el país por la manera en que se manejó la transición, no vino acompañado necesariamente de reformas sustanciales en la lucha contra la corrupción ni mejoras en la gobernabilidad; debido a ello, en cada uno de los gobiernos electos desde 2001, se puede ver que el presidente y su

[3] Alfonso Quiroz, *Historia de la corrupción en el Perú*, trad. Javier Flores Espinoza (Lima: Instituto de Estudios Peruanos IEP, 2015).
[4] La crisis de la deuda y la aparición de Sendero Luminoso.
[5] «Honestidad, Tecnología y Trabajo».
[6] Quiroz, *Historia de la corrupción en el Perú*, 369-416.

agrupación han sufrido caídas estrepitosas en el apoyo del electorado para las elecciones siguientes.

Visto desde esta óptica, la crisis que se vive actualmente no es consecuencia de la democracia en sí, sino de un sistema mal diseñado e implementado. En otras palabras, lo que tenemos hoy en el Perú es una democracia *incompleta*; es decir, tenemos muchos de los elementos externos que asociamos con la democracia —como la celebración de elecciones periódicas, sufragio universal y la participación de agrupaciones políticas— pero no hemos incorporado todos aquellos elementos que hacen que esta funcione de manera adecuada. Y es que, la democracia no se define solamente por el ejercicio del voto; también requiere instituciones que defiendan el Estado de derecho, un vínculo claro entre representantes y representados, y una ciudadanía informada y activa que pueda fiscalizar la labor de sus autoridades. Por ello, para lograr que la democracia en nuestro país funcione de manera eficiente y sea un verdadero vehículo para el desarrollo que tanto queremos, debemos entender qué falta para fortalecerla.

Uno de los elementos fundamentales que contribuye con el desarrollo y consolidación de la democracia representativa es la existencia de partidos políticos sólidos y modernos, con ideologías y programas claramente definidos. Cuando los partidos políticos funcionan de manera adecuada, facilitan al electorado a tomar decisiones mejor informadas al proporcionar propuestas programáticas claras; asimismo, generan previsibilidad de acción al minimizar la probabilidad de que el partido ganador se desvíe de sus promesas de campaña una vez en el poder; finalmente, sirven como grandes organizadores, que canalizan diferentes intereses en una propuesta coherente, facilitando la participación ciudadana de manera eficiente.

Al no existir partidos sólidos en el Perú, el panorama electoral se ha visto inundado por una gran cantidad de movimientos con ideologías inciertas y propuestas vagas. Esto es particularmente notorio en las elecciones del Congreso, que se han convertido en concursos de personalidades casi faranduleras, donde los candidatos —en su mayoría personas desconocidas y representando agrupaciones igualmente desconocidas— hacen promesas vagas que rara vez

cumplen o que incluso están fuera de las competencias del cargo al que aspiran, lo cual solo sirve para desprestigiar aún más a la clase política.

La proliferación de agrupaciones políticas genera también uno de los grandes problemas de nuestra democracia, que es el casi interminable número de candidatos que tenemos en cada elección. Al tener tantas opciones al momento de votar, el ciudadano de a pie debe elegir entre decenas de candidatos que difícilmente puede identificar y cuyas promesas electorales no puede recordar. En otras palabras, a mayor número de candidatos, menor la probabilidad de que el elector pueda estudiar o enterarse sobre cada uno de ellos y sus propuestas; en consecuencia, el voto que emite es desinformado y basado en factores que poco o nada tienen que ver con proyectos políticos concretos. La otra cara de esta situación es la que enfrentan los candidatos, quienes, al verse en la necesidad de diferenciarse del gran número de contendientes para captar la atención de las masas, recurren a prácticas superficiales o promesas populistas, y no a propuestas específicas o a argumentos serios.

Este fenómeno está presente en todos los niveles de la política nacional, incluyendo las elecciones presidenciales. Basta con revisar los presidentes electos desde 1990 para darse cuenta de que casi todos triunfaron gracias a promesas populistas que luego fueron abandonadas. Todo ello conlleva a una gran frustración y desilusión con el proceso electoral por parte de la población que, al ver tantas promesas incumplidas, buscará alternativas cada vez más radicales[7]. Y es que, sin partidos sólidos, la democracia se convierte en un ejercicio caótico que obliga al electorado a escoger entre candidatos desconocidos, sin ideologías ni posiciones claramente definidas. Así, la democracia no se fortalece, se debilita.

Teniendo en cuenta esto, surgen dos interrogantes: ¿qué ha impedido la formación de partidos políticos fuertes en el Perú? y ¿qué se puede hacer para revertir dicha situación? Son preguntas válidas cuyas respuestas no tienen que ver necesariamente con una supuesta incompatibilidad con nuestros valores ni con un problema de fondo de la democracia; tampoco tiene que ver necesariamente con las leyes que regulan los partidos políticos, ni con la ausencia de valores democráticos, ni con la clase política, ni con la cultura de corrupción

[7] Con la idea equivocada que impondrá orden, cuando en realidad tampoco es una garantía del cumplimiento de las promesas.

que pueda o no existir en el Perú[8]. Para entender por qué la política peruana se ha convertido en una competencia entre individuos y no entre partidos modernos —y, en consecuencia, para poder hallar una solución— es necesario analizar el sistema electoral.

Como veremos, el sistema electoral peruano genera una serie de problemas que afectan el funcionamiento de nuestra democracia. Al existir tantas agrupaciones y candidatos compitiendo —cada uno con eslóganes y símbolos desconocidos—, aumenta el nivel del voto desinformado. La proliferación de agrupaciones y candidatos, junto con la manera en que las elecciones están diseñadas, aumentan los costos de campaña. Por ejemplo, en las elecciones para el Congreso, los candidatos deben competir no solo con los candidatos de las otras agrupaciones políticas, sino también con los de su propia agrupación. Este carácter individualista de las campañas desincentiva el trabajo colectivo entre candidatos de una sola agrupación y obliga a cada uno a buscar su propio financiamiento. Ello, a su vez, aumenta la probabilidad de que los candidatos —desesperados por conseguir fondos de campaña— se vean más comprometidos a defender los intereses de sus benefactores que los intereses de las mayorías o, en algunos casos, recurran a fuentes de financiamiento de dudosa proveniencia, teniendo incluso en ocasiones relación directa con actos de corrupción y otras actividades ilícitas. Por otro lado, una vez electos los representantes, la labor de fiscalización por parte del electorado es casi nula, debido a que hay más de un representante por distrito electoral. Y es que, cuantos más representantes hay por cada circunscripción, más difícil es la tarea del ciudadano de evaluar el desempeño de cada congresista. Esto genera una situación curiosa en donde candidatos casi desconocidos realizan campañas masivas para ser elegidos al Congreso, son electos y rápidamente desaparecen de nuestra conciencia colectiva hasta que sea momento de la reelección o hasta que estalle un escándalo que trascienda en los medios y se vuelvan «famosos» por el escándalo más que por su labor política. Finalmente, la ausencia de una fuerte fiscalización, sumada a la aparición y desaparición de decenas de movimientos en cada ciclo electoral, lleva a la creación de lo que denominamos el «político camaleón», es decir, aquel

[8] Aunque la clase política tiene que asumir parte de la responsabilidad, como veremos más adelante.

político que cambia de agrupación en cada elección de acuerdo a sus intereses y a la coyuntura política del momento.

Todos estos problemas son altamente dañinos y contribuyen a la frustración del ciudadano con la democracia. Sin embargo, como veremos, con una reforma adecuada del sistema electoral, se generarían los incentivos para crear partidos modernos, reducir el número de candidatos, elevar el nivel de voto informado de la ciudadanía y mejorar su labor de fiscalización, entre otros.

El tema central del presente libro es, ciertamente, la reforma del sistema electoral en el Perú. Sin embargo, antes de entrar al tema de fondo, es necesario reflexionar primero sobre la importancia de la democracia en nuestra sociedad, toda vez que no se puede hablar sobre posibles reformas electorales si el lector no está convencido primero de la viabilidad de la democracia. Es por ello que, al igual que en *Historia, política y el Perú*, empezaremos con un capítulo sobre las raíces de la democracia y su presencia a lo largo de la historia —en particular la historia occidental—, así como sobre algunas de las características del ser humano que han contribuido a construir la sociedad en la que hoy vivimos. En ese capítulo, veremos que las primeras sociedades humanas, mucho antes de estar organizadas de manera jerárquica, eran relativamente igualitarias y empleaban un tipo de democracia primitiva. En otras palabras, la democracia estuvo presente desde los albores de la humanidad y es, de cierto modo, la organización natural del hombre. De manera paralela, veremos que la aparición de lo que hoy conocemos como «civilización» no fue producto de una evolución inevitable del hombre, sino el resultado de adaptaciones frente a condiciones cambiantes en el ambiente. El hombre siempre ha tenido una gran capacidad para adaptarse, desarrollar nuevas tecnologías, crear nuevos conceptos e incluso construir civilizaciones enteras, con lo cual ha logrado transformar el planeta y tener un dominio absoluto sobre él; sin embargo, a pesar de esta enorme capacidad, no es necesariamente proactivo, sino reactivo, de tal manera que, si las condiciones se mantienen iguales, el hombre no tiene el incentivo de modificar su accionar y solo lo modifica cuando adquiere nueva información o cuando las condiciones cambian y se ve obligado a hacerlo.

Aunque no sea inmediatamente evidente, esta idea tiene implicancias profundas para entender nuestra evolución como especie e incluso como

sociedad, porque es esa racionalidad humana la que ha influido y viene influyendo las decisiones que toman los seres humanos, incluyendo los políticos en nuestro país. En ese sentido, si entendemos cómo opera el comportamiento del ser humano, entonces podremos diseñar mejores reglas para así incentivar el comportamiento deseado en los políticos y en los electores. Solo después de eso podremos abordar a profundidad las reformas necesarias, las cuales serán el enfoque de los capítulos subsiguientes y que constituyen la parte esencial del presente libro.

Hoy más que nunca, la democracia peruana requiere de reformas que incentiven la formación de partidos políticos modernos, reduzcan el índice del voto desinformado y lleven a un mayor grado de fiscalización por parte de la ciudadanía a sus representantes. La democracia no es un sistema perfecto; pero, a diferencia de cualquier alternativa autoritaria, es el único cuya legitimidad se deriva del consentimiento y aceptación de sus gobernados y que, a través del voto popular, otorga a la población un grado de decisión respecto al rumbo del país. Pese a sus defectos o falencias, ha demostrado ser el sistema más idóneo para llevar a cabo reformas y el que mejor protege los derechos y defiende los intereses de sus ciudadanos. Bajo ese espíritu, no corresponde reemplazar a la democracia con otro sistema de gobierno, sino mejorarla.

I

EL HOMBRE Y LA DEMOCRACIA EN EL MUNDO OCCIDENTAL

Antes de entrar en el tema central de este libro, es importante referirnos brevemente al concepto de la democracia y su evolución, porque solo así podremos entender el contexto en el que surge como el sistema de gobierno predominante en el mundo occidental y, en particular, en nuestra sociedad contemporánea. Para ello, debemos remontarnos a los inicios de la propia humanidad porque es ahí, donde inicia la historia del hombre, donde también inicia la historia de la democracia. De igual modo, la evolución de la sociedad nos revela dos aspectos muy importantes que tienen implicancias directas para el funcionamiento de la democracia.

El primero es que el ser humano, a diferencia del resto del reino animal, tiene una enorme capacidad creativa para innovar y adaptarse, para crear nuevas tecnologías y desarrollar nuevos conceptos para organizar su sociedad. Dicha capacidad nos ha dado una enorme ventaja para establecernos como la especie dominante en el planeta, aunque esta capacidad es utilizada solo cuando las condiciones así lo exigen y cuando el *statu quo* se vuelve inviable o insostenible. El segundo gran aspecto tiene que ver con la democracia propiamente y el papel que esta ha jugado desde los inicios de la humanidad hasta su surgimiento como el sistema predominante de las sociedades occidentales contemporáneas. Sobre este punto, es importante enfatizar que el hombre es democrático por naturaleza

y suele organizar sus sociedades de esa manera cuando las condiciones lo permiten. Esta afirmación no se basa en meros argumentos filosóficos, ideológicos o esotéricos, sino en evidencias arqueológicas y hechos históricos. En ese sentido, si bien la democracia representativa moderna puede ser considerada una creación reciente, tiene raíces que datan desde los albores de la humanidad.

Durante la edad del Paleolítico —mucho antes del establecimiento de las primeras civilizaciones— las sociedades humanas eran nómadas o seminómadas que se desplazaban por áreas extensas para cazar megafauna y recolectar plantas locales de acuerdo a la época del año. Dado el carácter altamente móvil de este modo de vida, las personas se organizaban mayormente en bandas familiares que no superaban los cien miembros y en muchos casos sumaban menos de cincuenta[9]. Restos arqueológicos muestran evidencias de sociedades que funcionaban en base a la cooperación y el trabajo colectivo, más que en la competencia[10]. Esto guarda cierta lógica, toda vez que la caza de megafauna requería de un equipo de cazadores y la elaboración de una estrategia para arrear, arrinconar y matar al animal, haciendo que la cooperación, el diálogo y la negociación entre los cazadores sea algo indispensable. Más aún, había una cultura de redistribución de riqueza. Al ser la caza una actividad altamente riesgosa, la repartición se llevaba a cabo de forma cooperativa, de tal manera que se aseguraba la provisión de carne aun cuando uno no lograra cazar nada; en retribución, cuando uno sí conseguía matar a un animal, este se repartía entre los demás miembros[11]. Estos grupos también mantenían un carácter relativamente igualitario, sin marcadas diferencias sociales o económicas entre sus miembros y con poca variación en la cantidad y la calidad de posesiones que tenía cada persona.

Por sus características, las primeras sociedades humanas modernas empleaban una clase de democracia primitiva[12], con un liderazgo informal y

---

[9] Kent Flannery y Joyce Marcus, *The creation of inequality: how our prehistoric ancestors set the stage for monarchy, slavery and empire* (Cambridge: Harvard University Press, 2012), 3-15.

[10] Clark Spencer Larsen, «Equality for the sexes in human evolution? Early hominid sexual dimorphism and implications for mating systems and social behavior» *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America* Vol. 100, N.º 16 (julio 2003): 9103-9104.

[11] Flannery y Marcus, *The creation of inequality: how our prehistoric ancestors set the stage for monarchy, slavery and empire*, 23.

[12] Doron Schultziner, *From the beginning of history: paleolithic democracy, the emergence of hierarchy, and the reemergence of political egalitarianism* (Oxford: 2006).

flexible que recaía sobre sus miembros más antiguos y destacados, y cuyas decisiones se tomaban a partir del consenso[13]. Existían jerarquías al interior de estas sociedades, pero ningún integrante tenía una autoridad con poder absoluto sobre los demás. Tampoco era un poder hereditario, toda vez que cualquier persona podía asumir un puesto de liderazgo si demostraba las cualidades necesarias.

Por cientos de miles de años, las sociedades paleolíticas vivían de este modo, sin mayores cambios, hasta hace aproximadamente 12 000 años (10 000 a. C.), cuando los primeros grupos humanos abandonaron el modo de vida seminómada en favor de un modelo sedentario, basado en la agricultura y la domesticación de animales. Esta transición no nació de manera espontánea ni a raíz de la inquietud intelectual del hombre por progresar, sino como un mecanismo de supervivencia frente a condiciones cambiantes. En el Oriente Próximo, por ejemplo, se experimentaron largas sequías que, junto con las temperaturas más bajas, redujeron drásticamente la cantidad de plantas y animales que anteriormente abundaban en la región. Ante este nuevo escenario, algunos grupos empezaron a experimentar con la siembra y cosecha de cereales como trigo y cebada, estableciendo algunas de las primeras áreas dedicadas a la agricultura y, con ello, asentamientos permanentes. No obstante, la transición hacia este nuevo modo de vida[14] es considerada como uno de los avances más importantes en la historia de la humanidad, no solo porque implicó el desarrollo de nuevas técnicas de producción de alimentos o por el avance de nuevas tecnologías, sino también porque fue el primer gran paso hacia la modernidad y la construcción de lo que hoy denominamos «civilización».

El sedentarismo generó un cambio en las estructuras sociales, empezando con el creciente tamaño de los grupos, indicando una tendencia hacia la fusión de varias bandas para formar tribus y así defender mejor los terrenos aptos para el cultivo de cereales, que eran cada vez más escasos. También se evidencia la construcción de obras de infraestructura destinadas a trasladar el agua desde los manantiales hasta las áreas de cultivo, la cual habría requerido un sistema de

---

[13] Cabe señalar que algunos pensadores como Carlos Marx también han denominado este sistema como comunismo primitivo. Sin embargo, nosotros utilizaremos *democracia primitiva* puesto que queremos hacer énfasis en el aspecto de negociación y toma de decisiones dentro del grupo más que en la distribución de los recursos.

[14] Conocida también como Revolución neolítica.

coordinación entre los agricultores para administrar los recursos hídricos de una manera equitativa y óptima. De otro lado, las sociedades neolíticas al ser más grandes y conformadas por personas que no necesariamente compartían lazos de consanguinidad, abandonaron los mecanismos de repartición de riqueza que caracterizaban a los grupos recolectores y desarrollaron el concepto de propiedad privada respecto a las tierras y animales, así como nuevas actividades económicas, como el comercio[15]. Ello llevó a que la riqueza generada por una familia o sus propiedades pudieran ser heredadas por los hijos, aumentando así las diferencias económicas entre las personas con cada generación.

Las necesidades de las primeras sociedades sedentarias agrícolas eran mayores que las de las seminómadas, ya que tenían que mantener la producción de comida, asegurar un suministro constante de agua para sus tierras de cultivo, administrar su territorio y, de ser necesario, defenderlo de grupos externos. Este nuevo paradigma brindó las condiciones ideales para que pueda surgir una élite económica, política y social, con un mayor grado de poder e influencia sobre los demás miembros de la tribu. En otras palabras, en la medida que las sociedades se tornaban más complejas, el poder político y económico se fue concentrando en un grupo cada vez más pequeño.

En casi todas las sociedades que emergieron durante esta época, observamos la misma secuencia de eventos: la agricultura es adoptada como mecanismo de supervivencia debido a factores externos; bandas se unen para formar tribus, que establecen centros poblados permanentes; las crecientes necesidades de estos centros llevan a la creación de nuevas estructuras políticas que delegan el poder a un grupo pequeño de líderes religiosos, políticos y militares; y estas estructuras políticas contribuyen con la paulatina estratificación de la sociedad y la creación de monarquías[16]. Estas adaptaciones, a su vez, impulsaron otros cambios, tanto tecnológicos como sociales que, como una bola de nieve, transformaron aún más a las sociedades prehistóricas y llevaron a la emergencia de las primeras grandes civilizaciones, las cuales —respondiendo a su vez a sus propias necesidades de administrar territorios cada vez más grandes—

---

[15] Flannery y Marcus, *The creation of inequality: how our prehistoric ancestors set the stage for monarchy, slavery and empire*, 168.

[16] Allen Johnson y Timothy Earle, *The evolution of human societies: from foraging groups to agrarian state* (Stanford: Stanford University Press, 2000).

desarrollaron conceptos como la economía monetaria para facilitar las transacciones comerciales y la escritura con el fin de guardar un mejor registro de los bienes, a la vez que fueron concentrando el poder en manos de un rey que, en algunos casos, gozaba de poderes casi absolutos y con aires de divinidad.

En la medida que estas sociedades agrícolas se tornaron más grandes y complejas, las desigualdades socioeconómicas eran cada vez más pronunciadas y, con ello, la democracia primitiva que anteriormente predominaba dejó de ser un sistema viable. Aun así, el concepto de una monarquía hereditaria no emergió de manera inmediata; inicialmente, los gobernantes podían ser electos o designados por los demás miembros de la sociedad de acuerdo a sus capacidades de liderazgo y no por su vínculo familiar con el gobernante anterior. Sin embargo, en la medida que las sociedades fueron conquistando más territorios y subyugando a más personas, dichos líderes lograron establecer verdaderas dinastías. En algunos casos, como en Egipto, China, Persia o el Tahuantinsuyo, los monarcas se «convirtieron» incluso en seres divinos.

Por lo general, la adopción de la agricultura y el sedentarismo contribuyeron a la desaparición de la democracia en las sociedades antiguas, pero no fue así en todos los casos. En lugares como Grecia, por ejemplo —donde las sociedades permanecieron fragmentadas o aisladas y con poblaciones más pequeñas— el espíritu democrático perduró. Esto fue posible en parte gracias a sus características geográficas particulares: el territorio de los antiguos griegos estaba compuesto de cerros, colinas y macizos, junto con cientos de islas e islotes rocosos y montañosos. Las pequeñas llanuras, bahías e islas estaban separadas por barreras naturales como cerros, riscos y agua, ideales para el desarrollo de pequeñas comunidades autónomas[17]. En ese sentido, a diferencia de las grandes civilizaciones del Oriente Próximo, que establecieron unidades políticas que aglomeraban a diversos pueblos bajo una sola autoridad y que se centraban en lugares ideales para la agricultura, los griegos, gracias a su geografía accidentada, estaban divididos en cientos de pequeñas ciudades-Estado independientes. Esto dotó a la cultura griega de un carácter particular, diferente de las grandes civilizaciones del Oriente Próximo.

---

[17] Sarah B. Pomeroy et al., *A brief history of Ancient Greece: politics, society, and culture* (Oxford: Oxford University Press, 2004), 8-10.

Debido a la separación geográfica entre una y otra comunidad, con el tiempo, se fue fomentando una identidad independiente dentro de cada una de ellas, convirtiéndose eventualmente en un rasgo cultural significativo para sus habitantes. Tan importante era la autonomía de la ciudad-Estado —o *polis*— que todo asunto relacionado con su administración y manejo llegó a llamarse *politika*. Asimismo, los únicos que podían participar en la *politika* eran los hombres griegos libres de la ciudad, que eran llamados ciudadanos[18]. Casi sin excepción, las polis griegas se fundaron como monarquías, con reyes que ejercían funciones ejecutivas, judiciales, religiosas y militares. Aunque el poder y las labores específicas de los reyes variaban de ciudad en ciudad, en casi todas eran limitados por consejos conformados por las cabezas de los clanes de la ciudad y en algunos casos por una asamblea popular[19]. Pese a los intentos y deseos de los reyes de concentrar el poder en sus manos, los monarcas no gozaban de la pompa ni del poder que caracterizaban a los reyes del Oriente Próximo o a los faraones de Egipto[20]. Y es que, el aura del monarca divino simplemente no era posible en una pequeña ciudad griega en donde el rey era, a su vez, un vecino y un miembro de la comunidad. En un mundo pequeño, el rey era visto como un líder político sumamente humano; su legitimidad, por lo tanto, no se basaba necesariamente en aspectos religiosos o en un supuesto derecho divino, sino en su capacidad como gobernante y, en cierto modo, en la aceptación de la ciudadanía de ser gobernados por él. Al ser un monarca más «humano», era más fácil para la ciudadanía darse cuenta de sus defectos, tanto como gobernante y persona, por lo que era mucho más susceptible a ser rechazado[21]. En consecuencia, la idea de removerlo y reemplazarlo, o establecer otra forma de gobierno completamente diferente no era considerada un sacrilegio, sino una mera cuestión de practicidad política. Con el tiempo, muchas de las monarquías griegas efectivamente fueron reemplazadas o modificadas por gobiernos creados por los propios habitantes.

Debido a sus características particulares, el mundo helénico fue el laboratorio perfecto para la creación de una enorme variedad de sistemas de

---

[18] Dichos términos perduran hasta hoy en nuestro léxico cotidiano, lo que demuestra el enorme legado cultural que nos dejaron los griegos.
[19] Pomeroy et al., *A brief history of Ancient Greece: politics, society, and culture*, 122.
[20] William Smith. *A history of Greece from the earliest times to the Roman Conquest* (Londres: John Murray, Albemarle Street, 1871), 25- 27.
[21] John Bagnell Bury, *A history of Greece to the death of Alexander the Great* (Nueva York: The MacMillan Company, 1900), 73-75.

gobierno. Ciudades-Estado como Atenas, Esparta, Corinto y Tebas, entre otras, experimentaron sus propios sistemas de gobierno, los mismos que variaban desde los militarizados y cuasi-totalitarios hasta los comunales. En medio de esta diversidad, la democracia ateniense, el sistema de gobierno de la ciudad más importante del mundo helénico durante su época de mayor esplendor, emergió como el más emblemático de la civilización griega. Por muchos años, Atenas fue también una monarquía, pero sus reyes gobernaban con el apoyo de un consejo conformado por los líderes de las familias de la antigua nobleza llamados eupátridas, quienes se reunían en un consejo aristocrático conocido como el Areópago[22] para deliberar sobre cuestiones de Estado. El estatus social y económico de los eupátridas era, en gran parte, independiente del rey, por lo que no necesariamente tenían el mismo interés para mantener el *statu quo* político. Con el tiempo, su poder económico y político fue aumentando en relación con el de los reyes. Siendo apenas una ciudad-Estado, el monarca ateniense no contaba con un contingente de tropas que pudiera asegurar su permanencia en el poder. Eventualmente, los nobles atenienses, con su poder sobre el comercio y las tierras, tomaron el control del Estado y formaron un gobierno, estableciendo cargos para ejercer las funciones ejecutivas, militares y judiciales. La figura del rey no fue totalmente eliminada, pero se convirtió en un cargo electo cuyas funciones se limitaban al ámbito religioso, mientras que el Areópago tomó un mayor protagonismo en los asuntos del Estado, estableciéndose como el órgano legislativo de Atenas[23].

La democracia ateniense duró casi 200 años y coincidió con el período de mayor esplendor de la civilización griega. Culturalmente, este período fue marcado por una producción prolífica y significativa en las artes, ciencia y filosofía, que hoy constituye el fundamento de la civilización occidental contemporánea; esto fue posible gracias a su expansión económica, la cual estuvo basada en el comercio marítimo del Mediterráneo, que favoreció el financiamiento de las actividades intelectuales que se llevaron a cabo en esta época.

[22] Conocido también como boulé en otras ciudades-Estado griegas.
[23] Bury, *A history of Greece to the death of Alexander the Great*, 168-173.

Ahora bien, es importante precisar que la democracia ateniense no fue perfecta. En los casi 200 años de gobierno popular, Atenas nunca estuvo cerca de convertirse en una utopía; lejos de ello, se mantuvo como una sociedad altamente desigual. Hubo democracia, sí, pero esta estaba reservada solamente para ciudadanos, un estatus que era un privilegio que se limitaba a varones griegos hijos de ciudadanos. La condición de las mujeres era inferior a la de los hombres —aún si la comparamos con otras ciudades griegas como Esparta— y la esclavitud estaba institucionalizada. Pero, pese a todo aquello, la democracia en Atenas fue, para quienes tenían la suerte de ser ciudadanos, un gobierno participativo. En una época dominada por reyes y emperadores semidivinos, el solo hecho de tener un gobierno liderado por la misma ciudadanía no dejaba de ser revolucionario, en donde la asamblea era un ente abierto que admitía propuestas de leyes para posteriormente debatir y votar por ellas. Evidentemente, no siempre se tomaban las decisiones correctas; pero, por su misma estructura, existían los mecanismos pertinentes para que cualquier ciudadano pueda proponer medidas dirigidas a mejorar el funcionamiento del Estado. Los griegos no inventaron la democracia, pero fueron los primeros en conceptualizarla dentro de un marco teórico y filosófico que —junto con los aportes de los romanos— sirvió como base para las revoluciones democráticas de la época moderna.

El mundo de hoy le debe mucho a las grandes civilizaciones de la Antigüedad, quizás mucho más de lo que nos imaginamos; muchos de los conceptos, ideas, tradiciones e incluso valores que hoy forman parte intrínseca de nuestra sociedad fueron desarrollados por primera vez en culturas que hoy no existen, pero cuyas contribuciones han dejado una huella indeleble en nuestro mundo. Sin embargo, por varios siglos, el legado de la Antigüedad clásica fue apenas una lejana memoria para Europa, sin ninguna aplicación práctica para su contexto feudal y rural. Todo ello cambió a partir del siglo XV, cuando la sociedad europea entró en un periodo de modernización, impulsado por el desarrollo de nuevas tecnologías, la expansión del conocimiento científico y la aparición de la clase media que, en su conjunto, contribuyeron a transformar la cosmovisión del hombre occidental y en consecuencia a cuestionar la legitimidad y viabilidad de las monarquías tradicionales y del sistema feudal que hasta ese entonces dominaban el panorama político europeo.

Es difícil identificar el momento exacto en que el Medioevo llegó a su fin en Europa occidental[24], pero a partir del siglo X, se perciben los primeros indicios de una paulatina modernización, una mayor producción agrícola y un lento pero sostenible crecimiento urbano[25]. A partir de esta época, se retomó el contacto con el Imperio bizantino y otras civilizaciones del Oriente Próximo —casi inexistente desde la caída del Imperio romano de Occidente— lo cual impulsó el comercio y un mayor intercambio de ideas. De manera paralela, se produjo un redescubrimiento de las obras de la Antigüedad clásica, que por siglos habían quedado casi olvidadas en algunas bibliotecas y monasterios de Europa Occidental.

Con el tiempo, aparecieron los primeros grandes centros urbanos dedicados a actividades comerciales y financieras. Pese a ser altamente lucrativos, dichos negocios no estaban en manos de la vieja aristocracia, por considerarlos por debajo de su clase social. En consecuencia, estos espacios fueron ocupados por personas que no poseían títulos nobiliarios ni lazos con las clases acaudaladas pero que, con el tiempo, adquirieron una influencia considerable que eventualmente tuvo repercusiones políticas profundas para las sociedades europeas. Conjuntamente con estos cambios socioeconómicos, hubo importantes desarrollos científicos e industriales —como la invención de la imprenta moderna de tipos móviles[26], el telescopio refractor en 1608, el microscopio en 1610, la calculadora mecánica en 1642, el barómetro en 1643, el generador electrostático en 1663 y el digestor a vapor en 1679[27], por mencionar solo algunos— que contribuyeron a la producción de nuevos trabajos académicos y a un mayor intercambio de conocimientos[28]. En el ámbito de la filosofía política, se dio inicio

---

[24] En algunos lugares del continente, elementos feudales sobrevivieron hasta el siglo XIX.

[25] J.M. Roberts y O.M. Westad, *The history of the world* (Oxford, Oxford University Press, 2013), 502-504.

[26] La imprenta ya había existido por siglos en China, pero no tuvo el impacto que tuvo en Europa debido al sistema de escritura del idioma mandarín, el cual consiste en miles de caracteres que dejaba sin practicidad el invento.

[27] Precursor de la olla a presión e inspiración de la máquina de vapor.

[28] Aunque la fecha exacta del inicio de la revolución científica es tema de debate e interpretación entre historiadores, una de las primeras y más importantes obras de este periodo fue *De revolutionibus orbium coelestium*, publicada en 1543 por el astrónomo polaco Nicolás Copérnico, quien sostuvo que la Tierra formaba parte de un sistema heliocéntrico, es decir, un sistema con el sol en el centro. Copérnico no era el primero en plantear esta idea ni tampoco tuvo un impacto inmediato, pero su obra resucitó el debate sobre el lugar de nuestro planeta en el universo y provocó un enfrentamiento con la Iglesia católica, que consideraba una herejía el hecho de que la Tierra no fuera el centro del universo. Ese mismo año, Andrés Vesalio publicó *De humanicorporis fabrica*, uno de los libros más influyentes sobre la anatomía humana de este periodo. Poco después, se publicaron trabajos sobre otros hallazgos importantes, como el del aparato

a la Ilustración, una época en donde los intelectuales, nutriéndose de la producción filosófica de la Antigüedad clásica, canalizaron el espíritu científico de otras disciplinas para profundizar sobre la naturaleza del hombre, la sociedad, la religión y la política, produciéndose así un cambio en la propia idiosincrasia de la cultura occidental.

Durante los siglos XVII y XVIII, los filósofos se enfocaron en el concepto del Estado, principalmente en las causas que llevaron a la formación de las sociedades modernas. Para algunos filósofos, la creación de estas primeras sociedades organizadas vino a través de un «contrato» social, en donde las personas ceden un grado de poder a sus gobernantes a fin de garantizar el orden y la seguridad. En ese sentido, la legitimidad y la soberanía del Estado emanan del mismo pueblo que lo creó, por lo que, de romperse el contrato por parte del gobierno, los ciudadanos tendrían el derecho de reemplazarlo con otro[29]. Otros sostenían que la estructura de la sociedad civil de la época era inherentemente injusta porque se erigía sobre la base de dominación por parte de un grupo minoritario, que aprovechaba su posición para beneficiarse económica y políticamente, en perjuicio de las libertades de los demás[30]. En consecuencia, para tener una sociedad verdaderamente justa, era necesario crear un nuevo contrato social que reconociera la igualdad de todos los hombres y garantizara el derecho a la libertad y a elegir al gobierno, cuya legitimidad se derivaría precisamente del consentimiento de los gobernados[31].

Estos planteamientos marcaron un cambio paradigmático en el concepto de legitimidad del poder que llevó a la naciente clase media a impulsar la creación de un sistema de gobierno más participativo. Y ¿por qué no? Era natural que este nuevo grupo buscara una mayor participación en la toma de decisiones políticas. La clase media gozaba de un creciente poder económico gracias a sus actividades comerciales, financieras e industriales; además, pagaba impuestos, financiaba expediciones y contribuía al desarrollo económico de los nacientes imperios europeos; sin embargo, a diferencia de la aristocracia, la clase media se

circulatorio del cuerpo humano, del método científico, de leyes sobre el movimiento de los planetas, sobre la ley de gravitación universal y de cálculo infinitesimal, entre otros.

[29] John Locke, *Two treatises of Government* (Londres: Whitmore and Fenn, 1821).

[30] Jean Jacques Rousseau, *Discourse upon the origin and foundation of the inequality among mankind* (Londres: R. and J. Dodsley, 1761).

[31] Jean Jacques Rousseau, *The social contract* (Seattle: Pacific Publishing Studio, 2010).

encontraba fuera de las estructuras tradicionales del poder. Ante esta disyuntiva, era inevitable que surgieran cambios políticos que permitieran una mayor participación ciudadana; la única interrogante era de qué manera se darían dichos cambios.

Para finales del siglo XVIII, estallaron sendas revoluciones en las colonias británicas de Norteamérica y en Francia. En ambos casos, las revoluciones fueron el resultado de un enorme descontento de la población hacia las estructuras tradicionales del poder, así como de un cuestionamiento sobre la legitimidad del propio sistema monárquico que imperaba. La victoria de los colonos norteamericanos sobre la corona británica, así como la revolución francesa sobre su propio monarca[32], fueron sucesos que marcaron un parteaguas en la historia occidental, no solo porque significaron la derrota de la corona británica a manos de sus propias colonias y la desaparición de la corona francesa, respectivamente, sino también porque llevaron a la creación de repúblicas ancladas en las ideas de la Ilustración. Eventualmente, estas ideas irradiaron a las colonias hispanoamericanas y contribuyeron al desarrollo de nuestros propios procesos independentistas, iniciándose así un periodo de convulsión política que concluyó con la creación de las repúblicas latinoamericanas modernas, incluyendo la del Perú. El surgimiento de la democracia representativa moderna en el mundo occidental entre los siglos XVIII y XIX —y en casi todo el mundo a partir del siglo XX— fue parte de este proceso evolutivo y respondió a la legítima necesidad de dar voz y voto a la ciudadanía que exigía una mayor participación en el proceso político de sus países.

Este breve recuento de la evolución de la sociedad humana nos revela que el ser humano tiene una enorme capacidad creativa para innovar y adaptarse, así como para crear nuevas tecnologías y desarrollar nuevos conceptos, pero que dicha capacidad es utilizada cuando las condiciones así lo exijan y cuando el *statu quo* empieza a ser inviable. Casi sin excepción, los grandes «avances» de la humanidad —como el desarrollo de la agricultura, la escritura, la economía monetaria y un sinfín de otras tecnologías, entre otros— siguieron el mismo

[32] La influencia francesa se manifiesta de muchas formas, incluso en la imagen del gorro frigio que aparece en los escudos nacionales de Nicaragua, Haití, Cuba, Argentina, Paraguay, Bolivia y Colombia, entre otros. Cabe señalar que su uso en Francia durante la revolución fue, a su vez, inspirado en la República romana, que era símbolo del esclavo liberado.

patrón, donde el hombre emplea su creatividad e ingenio para hallar soluciones y sobrevivir a las condiciones cambiantes de su ambiente.

La evolución de las sociedades, por lo tanto, no es el resultado de un avance inexorable y predestinado de la humanidad, sino más bien de un conjunto de cambios pequeños que, con el tiempo, tienen un efecto acumulativo y que a menudo dependen de condiciones externas. El desarrollo de la agricultura es un caso ejemplar; en lugares donde existía una abundancia de recursos —como algunas regiones de Norteamérica o la selva amazónica— o, en su defecto, en aquellos que no eran aptos para la agricultura a gran escala —como ciertos lugares del continente africano y el Ártico—, las sociedades tuvieron que desarrollar modos de supervivencia diferentes, que en algunos casos no eran muy distintos a los de las sociedades paleolíticas de hace miles de años. La ausencia de la agricultura impidió el desarrollo de otras innovaciones en estas sociedades, pero es importante tener claro que, para ellas, su adopción simplemente no era factible o necesaria, más aún teniendo en cuenta que existían alternativas para preservar el *statu quo*. El desarrollo de la democracia en Atenas es otro ejemplo: de no tener las características geográficas particulares, el mundo griego muy probablemente nunca se hubiera convertido en aquel gran laboratorio que eventualmente dio fruto a la democracia. Es decir, las particularidades del mundo helénico crearon las condiciones adecuadas para el desarrollo de nuevas formas de organización política, muy distintas a las monarquías que predominaban en Oriente Próximo.

Esta característica, de actuar en base a las condiciones existentes, es innata en los seres humanos e influye directamente en sus acciones, desde las decisiones más banales hasta aquellas que tienen un impacto inmediato en la sociedad, como puede ser el funcionamiento de la democracia. Como veremos, los políticos contemporáneos no son la excepción y siguen este mismo patrón de conducta, actuando de acuerdo con las condiciones establecidas por las reglas de juego. En consecuencia, si se quiere cambiar el accionar de la clase política, debe altearse las condiciones que los rodean para incentivar un comportamiento diferente.

La evolución de las sociedades humanas también echa luz sobre el papel que ha jugado la democracia desde los inicios de la humanidad, así como la manera en que surgió como el sistema predominante de las sociedades occidentales contemporáneas, incluyendo el Perú. Podemos decir, sin temor a

exagerar, que el hombre es democrático por naturaleza y busca organizar su sociedad de manera democrática cuando las condiciones lo permiten. Como vimos, mucho antes de la aparición de las primeras monarquías e imperios, o las divisiones de clase y estatus socioeconómico, el hombre vivió en pequeñas sociedades relativamente igualitarias, empleando un sistema de democracia primitiva. Así lo fue por cientos de miles de años sin mayores cambios. Fue solo después del desarrollo de la agricultura y la aparición de las primeras sociedades jerárquicas cuando surgió la necesidad de diseñar sistemas más complejos para administrar y defender los territorios adquiridos. Para estas sociedades, la democracia no era muy práctica; sin embargo, en lugares como Grecia, el espíritu democrático pudo perdurar y sobrevivir hasta nuestros días.

Nuestra sociedad contemporánea no apareció de la noche a la mañana. Lejos de ello, es el producto de una acumulación de cambios sociales, económicos y políticos a lo largo de varios siglos. Al analizar el caso peruano en el siguiente capítulo, no debemos perder de vista aquellos elementos históricos que contribuyeron a la formación de nuestro presente, porque solo así podremos entender los orígenes de nuestros problemas actuales y hallar soluciones para nuestro futuro.

II

LA DEMOCRACIA Y EL PERÚ

La evolución política del Perú no se dio de manera espontánea ni aislada, sino que fue parte de un proceso mundial cuyos orígenes se remontan a 1492, con el arribo de Cristóbal Colón al Nuevo Mundo. Son pocas las veces en la historia en las que un solo evento puede alterar tan dramáticamente el destino del planeta entero, pero el descubrimiento de América[33] fue, sin duda, uno de ellos. El hallazgo de un nuevo continente abrió el panorama de las potencias europeas, que empezaban a emerger de la época medieval y veían en América un territorio virgen para explotar, conquistar y colonizar.

La consiguiente expansión del mundo europeo al Nuevo Mundo marcó el inicio de la época moderna, en donde la globalización y el dominio de Occidente empezaron a tomar forma. En 1496 —cuatro años después de la llegada de Colón— España había establecido una presencia en el Caribe; en 1500, los portugueses hicieron lo mismo en las costas del Brasil, desde donde se expandieron hacia el *hinterland* sudamericano; en 1519, el español Hernán Cortés conquistó al Imperio azteca; y, en 1532, Francisco Pizarro hizo lo mismo con el Imperio incaico. 40 años después del arribo de los primeros europeos, España y Portugal ya tenían bajo su dominio aproximadamente el 60 % de todo

[33] Colón no fue el primero en arribar a América; las poblaciones indígenas llegaron al continente americano miles de años antes. Asimismo, hay evidencias de que expediciones vikingas llegaron a las costas canadienses desde el siglo XII. Sin embargo, la importancia de la llegada de Colón fue que abrió el continente americano al resto del mundo, particularmente, a la economía atlántica.

el continente americano. Para los pueblos indígenas de América, el arribo masivo de europeos significó un choque violento y traumático de civilizaciones que tuvo como resultado la muerte de millones de indígenas en todo el continente. Pero, en medio de esa violencia, se forjaron nuevas identidades, nuevas sociedades y nuevas culturas, de raíces mestizas y cosmovisión occidental; fue precisamente en aquel período cuando el Perú moderno nació.

Durante la época colonial, el Perú se estableció como uno de los centros de poder en América, con un gran número de españoles en todo el territorio —entre soldados, burócratas y comerciantes— que formaban una parte importante de la sociedad. Al ser el bastión tradicional del poder español en América del Sur, la élite local y la metrópoli mantenían una estrecha relación, la cual otorgó a la sociedad peruana un rasgo más conservador que la que existía en las demás colonias hispanoamericanas.

A partir del siglo XVIII, la corona española llevó adelante una serie de reformas administrativas y tributarias con el fin de centralizar el poder y generar mayores ingresos, que alteraron la manera cómo se gobernaba y realizaba actividades comerciales en sus colonias americanas[34]. Los cargos más altos dentro de la burocracia colonial en América estaban en manos de personas nacidas en España, en perjuicio del creciente número de descendientes de europeos nacidos en América, tanto criollos como mestizos, que eran excluidos de cualquier oportunidad para asumir puestos importantes dentro del aparato colonial[35]. Dichas reformas generaron reacciones adversas en distintas partes de Hispanoamérica, donde empezaron a brotar los primeros sentimientos independentistas, particularmente entre las poblaciones criollas, que eran los principales afectados por las reformas administrativas impulsadas por la corona. Si bien existía una lealtad y apego hacia España y la corona, para algunos, la política discriminatoria de la metrópoli de designar a peninsulares para administrar las colonias solo sirvió para cultivar sentimientos de recelo entre algunos miembros de la población local.

---

[34] Entre los cambios más notables, estuvieron la expulsión de los jesuitas y la decisión de excluir a los criollos de los cargos coloniales más importantes, ya que estos estaban reservados para los peninsulares; es decir, para españoles nacidos en España que presumiblemente tenían vínculos más fuertes con la corona.

[35] Leslie Bethel ed., *The Cambridge history of Latin America - from Independence to c. 1870* Vol. III (Cambridge: Cambridge University Press, 2002), 8-13.

De manera paralela a estos sucesos, a finales del siglo XVIII e inicios del siglo XIX, surgieron en distintas partes del continente un creciente número de movimientos que abogaban por la independencia de España, influenciados en gran medida por las ideas de la Ilustración, que tuvieron enorme repercusión entre los círculos intelectuales de América. Aquí también es importante mencionar las revoluciones en Estados Unidos y Francia, las cuales no solo sirvieron de inspiración para los movimientos similares en América Latina, sino que también tuvieron un impacto directo en los acontecimientos que venían produciéndose en la región.

Esto fue particularmente cierto de la Revolución francesa y la aparición de Napoleón Bonaparte, quien invadió la península ibérica para tomar control de sus puertos y colocar a su hermano José en el trono español en 1808, despojando así a la dinastía de los Borbón de sus reinos[36]. La coronación de José Bonaparte generó una fuerte resistencia en ambos lados del Atlántico, donde se establecieron cortes para gobernar de manera autónoma en nombre del legítimo rey Fernando VII. Dicha práctica, sin embargo, tuvo consecuencias inesperadas en Hispanoamérica, pues fomentó la conformación de varios movimientos independentistas que se consolidaron al ver que las colonias americanas podían gobernarse solas. Luego de la derrota de Napoleón, Fernando VII buscó retomar el control absoluto de sus colonias americanas, pero ya era demasiado tarde; para 1815, se estaban librando las primeras batallas independentistas en América del Sur. Las revoluciones latinoamericanas fueron, en ese sentido, una reacción directa a los acontecimientos ocurridos en Europa; sin la invasión francesa de la península ibérica, las gestas libertarias hispanoamericanas quizás no se hubieran producido en ese momento o de esa manera[37].

Si bien el sentimiento patriota estuvo presente en mayor o menor medida en todas las colonias hispanoamericanas, este no fue tan profundo en la sociedad peruana de aquella época, debido a algunos factores particulares. Primeramente, al ser el bastión del poder colonial en Sudamérica, había en el Perú un número

[36] En Portugal, la invasión francesa resultó en la fuga de la familia real al Brasil, donde se instauró una monarquía que perduró durante casi todo el siglo XIX.

[37] La influencia francesa se manifiesta también de otras formas, como en la imagen del gorro frigio que aparece en los escudos nacionales de Nicaragua, Haití, Cuba, Argentina, Paraguay, Bolivia y Colombia, entre otros. Cabe señalar que su uso en Francia durante la revolución fue, a su vez, inspirado en la República romana, que era símbolo del esclavo liberado.

importante de soldados, burócratas y comerciantes españoles, quienes formaban parte de la sociedad y se oponían abiertamente a la emancipación; asimismo, gran parte de la élite local mantenía una relación mucho más estrecha con la metrópoli y con los peninsulares afincados en el virreinato. Al mismo tiempo, existía una gran masa de población indígena que, durante siglos, existía casi en un mundo paralelo, separada del resto de la sociedad, pero con obligaciones hacia la corona, ya sea a través del pago de tributo o de su trabajo; en consecuencia, la élite temía que, una vez lograda la independencia de España, perdería su posición de privilegio frente a la mayoría indígena[38]. Por todas estas razones, el Perú estuvo mucho más atrasado que la mayoría de las otras colonias hispanoamericanas en cuanto al desarrollo de una verdadera identidad nacional y, por consiguiente, en el desarrollo de un movimiento independentista propio. Cuando finalmente se concretó nuestra independencia, esta se produjo gracias a las intervenciones de ejércitos provenientes de Argentina, Chile y la Gran Colombia.

Debido al carácter claramente conservador de la sociedad peruana y a la manera en que se consiguió la emancipación, los primeros años estuvieron marcados por el debate entre monárquicos y republicanos. El Libertador José de San Martín estaba convencido de que, al menos inicialmente, un sistema republicano era inviable en nuestro país, por lo que la mejor manera de asegurar una transición sutil era a través del establecimiento de una monarquía constitucional, que mantendría muchas de las instituciones establecidas durante el virreinato, pero que operarían de manera independiente de una metrópoli europea[39]. Para dicho fin, envió una comisión a Europa para buscar a un candidato para la corona peruana[40] y habló abiertamente sobre la posibilidad de establecer una monarquía constitucional[41]. Formalmente, la cuestión sobre el futuro político del país se dio dentro de la Sociedad Patriótica, un foro creado por San Martín y Bernardo de Monteagudo para debatir sobre el futuro del Perú y la forma de gobierno más adecuada, aunque también se utilizó para lograr

[38] Estos sentimientos no eran compartidos por todos; de hecho, hubo muchos peruanos, inclusive de la élite, que apoyaron la causa emancipadora y que jugaron un papel fundamental en su gesta.
[39] No es coincidencia que los colores y el diseño original de nuestra primera bandera estuvieran basados en la cruz de Borgoña, que fue el estandarte del Imperio español por muchos años, y que era un intento del Libertador San Martín de establecer cierta continuidad de la monarquía en el país.
[40] Jorge Basadre, *Historia de la República del Perú 1822-1933* Vol. I (Lima: Editorial Universitaria, 1983), 3.
[41] Franklin Pease G.Y., *Perú: hombre e historia - la República* Vol. III (Lima: Edubanco, 1993), 130.

convencer a los peruanos sobre las ventajas de adherirse a un sistema monárquico. Los debates librados dentro del foro no tenían carácter oficial, pero reunieron a los principales intelectuales de la época, quienes sustentaban sus posiciones, ya sea a favor de una monarquía o de una república. Junto con estos acontecimientos, San Martín convocó al primer Congreso Constituyente en diciembre de 1821 a fin de dar al Perú la oportunidad de definir su primera carta magna; para ello, se llevaron a cabo las primeras elecciones populares para elegir a sus miembros en los que recaería la labor de diseñar dicho documento. Se eligieron a un total de 117 diputados —79 titulares más 38 suplentes, que incluían representantes de las provincias aún bajo el control de las fuerzas realistas— quienes instalaron el Congreso formalmente en setiembre de 1822; ese mismo día, San Martín renunció a su cargo y abandonó el Perú, con lo que cumplió su labor de protector[42].

Con la partida de San Martín, los partidarios de monarquismo en el Perú perdieron a su mayor defensor, dejando abierto el debate entre republicanos, particularmente entre conservadores —partidarios de un gobierno centralista con un fuerte poder ejecutivo— y liberales, que preferían la descentralización del gobierno y un Legislativo que pudiera servir como contrapeso a la figura del presidente. La salida de San Martín dejó también un vacío en el liderazgo político que tenía que ser atendido. Como parte de su organización, el Congreso creó la Suprema Junta Gubernativa, un cuerpo colegiado conformado por tres diputados elegidos y cuyas labores incluían presidir los debates dentro del Congreso Constituyente y ejercer funciones ejecutivas en la administración de la naciente República. Pese a los esfuerzos del Congreso de querer establecer orden en el país, su labor se vio obstaculizada por el desencadenamiento de una serie de crisis que duraron décadas. Una de las primeras ocurrió a finales de 1822, cuando se produjo una severa desaceleración económica que dejó prácticamente vacías las arcas del Estado, situación que empeoró con la intensificación de la guerra contra los remanentes de las fuerzas realistas que permanecían afincados en el sur del país y que requirió la eventual participación de tropas colombianas. Los crecientes problemas produjeron una crisis política que llevó al rompimiento del orden jurídico y al ascenso del primer presidente de la República mediante un

[42] Basadre, *Historia de la República del Perú 1822-1933* Vol. I, 2.

golpe de Estado[43]. Luego de ese precedente, cualquier intento de establecer algún tipo de orden constitucional se extinguió rápidamente; durante las siguientes décadas, la política nacional estuvo dominada por caudillos militares quienes —en su intento de imponer el orden— libraron una serie de conflictos internos en búsqueda del poder. El inicio de nuestra vida republicana, por lo tanto, si bien hoy es recordado con cierto romanticismo y marca un hito en nuestra historia nacional, debe ser visto como realmente fue: un proceso traumático altamente influenciado por factores externos que generó conflictos, crisis y anarquía por varias décadas.

Es difícil sobredimensionar la inestabilidad que reinó durante los primeros 24 años de nuestra vida republicana; basta con ver algunos datos para darnos cuenta de la fragilidad de nuestro país en ese período. Durante esos años, hubo un total de 21 jefes de Estado —de los cuales cuatro tomaron el poder por la fuerza—, nueve instancias en donde diversos caudillos intentaron establecer un gobierno de facto paralelo y cinco conflictos internos graves[44]. Asimismo, se redactaron seis constituciones[45], una de las cuales —la de 1826— contemplaba una presidencia vitalicia. Todo ello sin contar las guerras contra las fuerzas realistas libradas entre 1821 y 1824, la guerra contra la Gran Colombia de 1828, la separación del Alto Perú y la pérdida territorial de Guayaquil, el ingreso de tropas chilenas en 1837 y de bolivianas en 1841, las severas crisis económicas y las decenas de sublevaciones locales que estallaron en distintas regiones durante todo el periodo republicano temprano. Un factor que explica la anarquía de estos primeros años tiene que ver con la propia composición de la sociedad peruana, la cual —como se mencionó anteriormente— estaba formada por una pequeña élite, que habitaba mayormente en Lima y en algunas ciudades del interior del país, y una gran masa de indígenas que vivía principalmente en las áreas rurales. La enorme brecha geográfica, económica, social y étnica que había entre estos dos grupos hacía que permanezcan separados, aislándose el uno del otro. En consecuencia, si bien existía un Estado llamado Perú, durante las primeras décadas de nuestra vida independiente, no existía una nación peruana ni tampoco un verdadero intento para crearla, ya que los propios procesos políticos estaban

[43] Basadre, *Historia de la República del Perú 1822-1933* Vol. I, 15-16.
[44] En 1823, 1833, 1835, 1836 y 1843.
[45] 1823, 1826, 1828, 1834, 1836 (Estados Nor y Sud Peruanos) y 1839.

restringidos a la participación de aquella pequeña élite que a menudo pugnaba por el poder a través de caudillos militares.

El período de anarquía llegó a su fin con el triunfo del Mariscal Ramón Castilla en las elecciones presidenciales de 1845. La asunción de Castilla marca un hito en la historia política nacional, ya que es a partir de aquel momento que se vivió un clima de paz y estabilidad que no se conocía en el Perú desde la época del virreinato. Por aproximadamente dos décadas, Castilla fue la figura política más importante del país, logrando establecer el orden interno, cancelar la deuda externa y convertir al Perú en un actor relevante en el ámbito internacional, con una política exterior activa en defensa de nuestros intereses nacionales; asimismo, gracias a una economía boyante producto de la exportación del guano, su gobierno impulsó el desarrollo del comercio, lo cual trajo prosperidad.

El primer mandato constitucional de Castilla culminó en 1851, siendo apenas el segundo gobernante hasta ese momento en completar su período presidencial, un logro notable cuando uno considera la anarquía que reinaba en el país desde nuestra independencia. Gracias, precisamente, a la estabilidad alcanzada durante su primer gobierno, se formaron las primeras agrupaciones políticas, siendo una de las más importantes el Club Progresista. Como hemos visto, las pugnas políticas durante las primeras décadas de nuestra vida republicana se daban principalmente entre grupos informales bajo el liderazgo de caudillos militares con ambiciones de poder, sin ninguna estructura partidaria ni presencia importante de líderes civiles. El Club Progresista fue, justamente, un intento de la sociedad civil —mayormente liberales vinculados a los círculos intelectuales y empresariales de la época— de formar un partido político que pudiera retar el dominio de los militares e implementar su visión para el país, que incluía, entre otras cosas, la reducción del mandato presidencial, la descentralización del poder político, una reforma del sistema educativo y la modernización del Estado. Para las elecciones presidenciales de 1851, el Club Progresista nominó a Domingo Elías, un comerciante y hacendado iqueño, quien había postulado por primera vez en 1845 como independiente[46]. El Club Progresista no ganó ninguna elección presidencial, debido al dominio que aún

[46] Juan Luis Orrego Penagos, «Un proyecto liberal en el Perú del siglo XIX: el Club Progresista», *Procesos históricos*, Vol. IV N.º 7 (enero 2005).

ejercían los caudillos militares como Castilla, pero su fundación fue un punto de inflexión en el desarrollo político del país, el cual anunciaba el inevitable arribo de la sociedad civil en la política nacional.

Castilla regresó a la escena política en 1854 como uno de los líderes de una revolución de corte liberal, que surgió luego de acusaciones de corrupción en contra del entonces presidente José Rufino Echenique. Luego de la revolución, Castilla fue designado presidente provisorio y, en 1855, convocó a elecciones para la conformación de una Asamblea Constituyente que, por primera vez, se realizó mediante votación directa[47]. Los liberales obtuvieron una mayoría y procedieron a la redacción de una nueva constitución que recortaba las facultades del Ejecutivo y, a su vez, ampliaba las del Legislativo. Entre los aspectos más destacados figuraron la disminución del mandato presidencial de seis a cuatro años[48], la vacancia del cargo presidencial por impedir la reunión del Congreso[49], la creación de un Consejo de Ministros, encargado de avalar las disposiciones ejecutivas[50], y el establecimiento del sufragio directo para la elección de autoridades, teniendo derecho a voto todos los ciudadanos letrados, jefes de taller o propietarios de tierras[51]. Pese a haber liderado la revolución, Castilla no era liberal y no estaba del todo satisfecho con la versión final del documento, particularmente con el recorte de las facultades del presidente; no obstante, lo ratificó en octubre de 1856. Casi de inmediato, estalló una revuelta conservadora que no solo desconocía la nueva constitución sino también el gobierno provisorio de Castilla. Entre junio de 1857 y marzo de 1858, las fuerzas del gobierno lucharon y derrotaron a los golpistas[52]. Castilla aprovechó el triunfo para promulgar una nueva constitución en noviembre de 1860, la cual derogaba muchas de las disposiciones más liberales de la anterior —incluyendo la del voto directo— y fortalecía nuevamente al Ejecutivo. Aunque más conservadora, la constitución de 1860 estableció que el voto era un derecho reservado para *«todos los ciudadanos que saben leer y escribir, o son jefes de taller, o tienen alguna raíz o pagan al*

---

[47] Basadre, *Historia de la República del Perú 1822-1933* Vol. III, 319.
[48] Constitución de la República Peruana de 1856, artículo 80.
[49] Constitución de la República Peruana de 1856, artículo 83 numeral 4.
[50] Constitución de la República Peruana de 1856, artículo 93.
[51] Constitución de la República Peruana de 1856, artículo 37.
[52] Daniel Valcárcel, Enrique Docafe et. al., *Historia general de los peruanos* Vol. 3: *el Perú – primera independencia nacional y revolución peruana* (Lima: Iberia, 1975), 148-152.

tesoro público alguna contribución»[53], muy similar a lo estipulado en la constitución liberal de 1856 y mucho más expansivo que lo señalado en la carta magna de 1839. La constitución de 1860 duró 60 años —más que cualquier otra en nuestra historia— y fue la base jurídica sobre la cual el Perú finalmente pudo conseguir un grado de estabilidad hasta inicios del siglo XX.

Luego de la salida de Castilla, el Perú entró en un ciclo marcado por breves períodos de estabilidad y orden constitucional, interrumpidos por conflictos internos y golpes de Estado. Sin embargo, a diferencia de otras épocas, el crecimiento económico de los años previos permitió el desarrollo de una naciente burguesía, conformada por capitalistas, hacendados, comerciantes y pequeños industrialistas ligados, directa e indirectamente, al *boom* guanero. Los hombres que integraban esta nueva clase eran una combinación de miembros de la aristocracia tradicional y nuevas familias empresariales que hicieron sus fortunas durante la primera mitad del siglo XIX[54]. Con el tiempo, su poder e influencia económica fueron aumentando y, con ello, su deseo de tener una participación directa en los asuntos de Estado. En abril de 1871, un grupo de empresarios se reunió en Lima para formar la Sociedad Independencia Electoral en apoyo a la candidatura presidencial de Manuel Pardo, exalcalde de Lima y hombre vinculado con el sector empresarial limeño. La sociedad que se formó inicialmente no era un partido político, pero con el tiempo se convertiría en el Partido Civil, que llegó a dominar la escena política nacional entre 1872 y 1919[55]. Al igual que el Club Progresista durante la década de 1850, los civilistas veían a los militares como la gran causa de la anarquía que imperó desde la independencia y que impidió el progreso del país[56]; peor aún, el dominio de los militares en la esfera política solo sirvió para ahuyentar a los miembros de la sociedad civil con la capacidad y vocación para la política[57]. Ellos consideraban que el país necesitaba un gobierno ilustrado, guiado por los hombres más capaces y que representaran a los distintos sectores de la sociedad a fin de traer el progreso y el desarrollo que no pudieron producir en la época militar. Para ello,

[53] Constitución Política del Perú de 1860, artículo 38.
[54] Ulrich Mucke y Katya Andrusz, *Política y burguesía en el Perú: el Partido Civil antes de la guerra con Chile* (Lima: Institut français d'etudes andines, 2012), 109-113.
[55] Basadre, *Historia de la República del Perú 1822-1933* Vol. V, 165.
[56] El propio nombre del partido —*Civil*— era una clara manifestación de su antimilitarismo.
[57] Pease G.Y., *Perú: hombre e historia – la República* Vol. III, 146.

propusieron, entre otras cosas, una reforma tributaria para dotar al Estado con recursos suficientes a fin de evitar la dependencia de préstamos extranjeros, lograr la modernización y la universalización de la educación, así como la profesionalización de las Fuerzas Armadas. Asimismo, abogaron por la construcción de proyectos de infraestructura, particularmente de ferrocarriles, que pudieran conectar las zonas más alejadas con los mercados y puertos del país. Si bien proponían estos cambios, los integrantes del Partido Civil no eran necesariamente liberales; ellos veían a la Iglesia católica como una aliada en la lucha para establecer el orden social y consideraban que la población indígena era una de las más grandes debilidades de la nación, así como un impedimento hacia el progreso en tanto continuaran sin tener acceso a la educación; lo que querían, más que todo, era dar una estabilidad económica para incentivar las inversiones y construir una identidad nacional sobre la base de una población heterogénea. Si bien el Perú alcanzó un grado de modernización durante esta época, gran parte del país se mantuvo pobre y atrasado, con enormes brechas sociales, económicas y culturales, donde poblaciones enteras de algunas regiones vivían completamente ignoradas por el Estado.

De manera paralela a estos sucesos, entre 1879 y 1883, estalló la guerra del Pacífico, en donde el Perú fue derrotado y ocupado por las fuerzas chilenas, que llegaron hasta nuestra capital. Los años inmediatamente posteriores a la guerra fueron marcados por una crisis económica y severo conflicto interno, causados mayormente por los costos que tuvo la guerra tanto en lo económico como en la propia psiquis nacional. Con el restablecimiento del orden constitucional en 1886, se construyó un nuevo escenario para la aparición de nuevos partidos políticos que se habían formado durante los años previos; entre ellos encontramos al Partido Constitucional del presidente Andrés Avelino Cáceres y el Partido Demócrata de Nicolás de Piérola, así como otros más pequeños como Unión Nacional fundado por Manuel González Prada. Sin embargo, a diferencia del Partido Civil, estas agrupaciones fueron menos organizados y, en algunos casos, poco más que vehículos políticos para los caudillos de antaño, que desaparecieron poco después que sus fundadores se retiraran de la escena política.

A finales del siglo XIX, se dio inicio a un período de estabilidad política pocas veces visto en nuestra historia, en donde la clase política —ahora

firmemente en las manos de la burguesía— logró establecer un marco democrático que duró hasta 1919 y que Basadre denominó la República Aristocrática[58]. En lo que se refiere a la legislación electoral durante este período, una de las reformas más importantes se produjo entre 1895 y 1896 durante el Gobierno de Nicolás de Piérola, con la creación de la Junta Electoral Nacional — antecesora del actual Jurado Nacional de Elecciones (JNE)[59]— con el propósito de llevar a cabo elecciones más ordenadas y evitar la violencia que a menudo estallaba durante los procesos electorales entre los grupos contendientes para manipular los votos y favorecer a un candidato sobre otro. La violencia muchas veces se producía durante la selección de las mesas electorales, las cuales estaban encargadas de monitorear la elección de los miembros de los Colegios Electorales en cada distrito; a fin de acabar con esta situación, la Junta Electoral Nacional fue creada con el mandato de velar por el cumplimiento de los procesos electorales acorde a ley. Los miembros de dicha entidad eran designados por las tres ramas del Estado: cuatro del poder legislativo, dos del poder judicial y uno del poder ejecutivo, eliminando así la necesidad de escoger a los miembros de mesa entre la ciudadanía, lo que llevaba precisamente a las batallas campales entre los contendientes para el dominio de las mesas[60]. Asimismo, se estableció el voto directo, aunque restringiendo el derecho al sufragio a los ciudadanos mayores de 21 años de edad que podían leer y escribir, sin excepción alguna por ser dueños de propiedades o negocios[61]. Esta reforma excluía a la población analfabeta, la que en su mayoría era indígena y que hasta ese momento gozaba de dicho derecho acorde con lo establecido en la constitución de 1860[62,63]. Las reformas impulsadas por el gobierno de Piérola atendían a un verdadero problema que venía afectando la estabilidad política del país, logrando a su vez sentar las bases para uno de los periodos más largos de gobiernos civiles de nuestra historia. Sin embargo, en muchos aspectos, fue una democracia parcial que seguía bajo el control de un

---

[58] Jorge Basadre, *Historia de la República del Perú 1822-1933* Vol. VII, Vol. VIII y Vol. IX (Lima: Editorial Universitaria, 1983).
[59] Basadre, *Historia de la República del Perú 1822-1933* Vol. VII, 356-358.
[60] Roisida Aguilar Gil, *Las elecciones de hace un siglo: la Junta Electoral Nacional de 1896-1912* (Lima: Oficina Nacional de Procesos Electorales, 2002), 13.
[61] Aguilar Gil, *Las elecciones de hace un siglo: la Junta Electoral Nacional de 1896-1912*, 23.
[62] Constitución Política del Perú de 1860, artículo 38.
[63] Es del caso señalar que la ley también estipulaba que los resultados de las elecciones solo eran válidos si al menos la tercera parte de los ciudadanos con derecho a sufragio votaban; esta disposición llegaría a ser importante en las elecciones presidenciales de 1912.

sector de la población. Según Basadre, la estabilidad política fue posible en gran parte porque el Partido Civil logró colocar a sus partidarios dentro de la Junta Electoral Nacional, lo que les otorgó una enorme ventaja en los procesos electorales[64].

El Partido Civil y sus aliados dominaron la escena política casi de manera ininterrumpida por más de 20 años, salvo un breve periodo entre 1912 y 1915, cuando saltó a la palestra la figura de Guillermo Billinghurst, un ex alcalde de Lima que se convirtió en el abanderado de una creciente oposición hacia la concentración del poder en manos de los civilistas y, en particular, del presidente Augusto B. Leguía, un hombre con ambiciones caudillescas que quería consolidar un gobierno personalista detrás de la fachada de un partido. Leguía era un exitoso hombre de negocios que ascendió dentro de las filas del Partido Civil a finales del siglo XIX, desempeñándose como ministro de Hacienda entre 1903 y 1907. Gracias a su labor, se convirtió en el candidato presidencial de su partido para las elecciones de 1908, que ganó con relativa facilidad, aunque tuvo que lidiar con brotes de violencia por parte de miembros del Partido Liberal, quienes se oponían a la realización de la contienda electoral. El gobierno de Leguía no fue muy diferente al de sus predecesores en cuanto a ideología o modelo de desarrollo. Al igual que ellos, promovió la misma fórmula proempresarial y capitalista para modernizar el país, basada en la atracción de inversiones extranjeras e inmigrantes europeos, la exportación de materias primas y la construcción de infraestructura para conectar centros de producción ubicados al interior del país con los mercados internacionales. La gran diferencia entre su gobierno y los anteriores tenía que ver con su estilo personalista y cuasi-autoritario, que le generó enemigos dentro y fuera de su propio partido. Y es que, desde un inicio, Leguía tenía ambiciones de ser el líder indiscutible del Partido Civil y convertir a dicha agrupación en un instrumento para sus propios fines políticos[65].

Al terminar su mandato, Leguía buscó colocar a Ántero Aspíllaga en el sillón presidencial, lo que generó divisiones dentro del propio Partido Civil y llevó a muchos a aliarse con el Partido Demócrata en apoyo a Billinghurst, cuya candidatura había surgido casi de manera espontánea en el interior del país y

[64] Basadre, *Historia de la República del Perú 1822-1933* Vol. VIII, 49-51, 98, 272.
[65] Basadre, *Historia de la República del Perú 1822-1933* Vol. VIII, 339-342.

entre la clase obrera urbana. Poco antes de realizarse las elecciones en mayo de 1912, Billinghurst y sus partidarios denunciaron una serie de irregularidades que ponía en duda la legitimidad del proceso electoral, por lo que solicitaron la nulidad del mismo[66]. Leguía hizo caso omiso a dichos reclamos y procedió con la organización de las elecciones, lo cual llevó a la oposición a organizar un paro general el mismo día de los comicios a fin de impedir su realización. Ante los serios cuestionamientos sobre la legitimidad de los resultados, el Congreso —amparándose en sus facultades conferidas por el numeral 10 del artículo 59 de la constitución de 1860[67], así como en la Ley de Elecciones de 1896— eligió a Billinghurst como presidente constitucional y a Roberto Leguía, hermano de Augusto[68], como primer vicepresidente. Pese a ser declarado presidente por el propio Congreso de la República, la relación entre Billinghurst y dicha asamblea fue conflictiva debido a la presencia mayoritaria de civilistas que se oponían a muchos de sus proyectos. Aquí es importante recordar que, hasta ese momento, el Congreso se renovaba parcialmente cada dos años, de tal manera que su composición no cambiaba totalmente de una elección a otra. Más aún, las elecciones de 1912 fueron solamente presidenciales, por lo que se mantuvo intacta la composición del Congreso ese año. La frustración de Billinghurst lo llevó a contemplar la posibilidad de disolver el parlamento y reformar la constitución, para que el Ejecutivo y el Legislativo puedan ser elegidos el mismo año, pero nunca logró su objetivo, pues en febrero de 1914, fue derrocado por un golpe de Estado liderado por el coronel Oscar R. Benavides[69].

Luego de un breve periodo de gobierno militar, la democracia retornó en 1915 con la elección de José Pardo y Barreda, hijo de Manuel Pardo, a quien le tocó gobernar en medio de crecientes conflictos sociales y una crisis económica mundial. Por un lado, tuvo que lidiar con una rebelión campesina indígena en Puno, liderada por Rumi Maqui, en contra de los abusos perpetrados por los gamonales de la zona; la rebelión fue aplastada y su líder capturado, pero no dejó de ser una clara señal de la naciente consciencia indígena que se fortalecería

---

[66] Aguilar Gil, *Las elecciones de hace un siglo: la Junta Electoral Nacional de 1896-1912*, 36.

[67] El cual señala que son atribuciones del Congreso «proclamar la elección del presidente y de los vicepresidentes de la República y hacerla cuando no resulten elegidos según la ley».

[68] La elección de Roberto a la vicepresidencia tuvo la clara intención de obtener el respaldo de Augusto y sus seguidores en el Congreso.

[69] Pease G.Y., *Perú: hombre e historia – la República* Vol. III, 154.

durante las próximas décadas. Paralelamente, se enfrentó con manifestaciones organizadas por la Federación Obrera Regional Peruana, de tendencia anarcosindicalista, que exigía mejores condiciones de trabajo en concordancia con las demandas de otros grupos sindicales en América y Europa a raíz del auge del capitalismo. A esto se sumó una crisis económica causada por la Primera Guerra Mundial, la cual generó un alza de precios y posterior escasez de productos de primera necesidad. En 1919, casi al terminar su mandato, Pardo convocó a elecciones para llevarse a cabo ese mismo año. Nuevamente, Ántero Aspíllaga fue nominado como candidato oficialista y, con ello, retornaron los conflictos y divisiones al interior del Partido Civil. El otro candidato fue el expresidente Leguía, quien se presentó como líder de su propia agrupación política, el Partido Democrático Reformista[70].

Como hemos visto, Leguía no fue el primer político en crear su propio partido en el Perú, pero sí fue uno de los primeros de la época moderna en conseguir éxito a través de la creación de un movimiento personalista. Esto se debió a diversos factores, tanto exógenos como endógenos. Por un lado, Leguía se benefició de una coyuntura favorable a sus intereses ya que, en aquellos años, el Partido Civil se encontraba seriamente desgastado y cuestionado por diversos sectores. Pese a haber estado varios años en el poder, los civilistas no pudieron atender de manera adecuada las necesidades de un país cada vez más moderno y complejo, con nuevos actores sociales que exigían mayores derechos y un sistema menos excluyente; tampoco pudieron alejarse de su imagen elitista. De otro lado, Leguía entendió que el panorama político en el Perú había cambiado y que nuevos grupos sociales —como los pequeños empresarios, profesionales, estudiantes universitarios y campesinos— jugarían un papel cada vez más importante en la política nacional, por lo que se movió rápidamente para ser su representante[71].

Al igual que en 1912, las elecciones de 1919 estuvieron marcadas por acusaciones de fraude y manipulación de votos. Ante la creciente posibilidad de anular las elecciones y que el Congreso sea quien elija al presidente —seguramente Aspíllaga—, Leguía tomó el poder a la fuerza con el apoyo del ejército, confirmando lo que muchos de sus detractores sospechaban desde 1912:

[70] Carlos Contreras y Marcos Cueto, *Historia del Perú contemporáneo* (Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 2013), 241.
[71] Basadre, *Historia de la República del Perú 1822-1933* Vol. V, 225-233.

era un caudillo disfrazado de civil que aprovechó el momento oportuno para tomar el poder a la fuerza. Con ello, la República Aristocrática oficialmente llegó a su fin, dando inicio al Oncenio de Leguía, que duró hasta 1930[72]. Tras aquella derrota, el Partido Civil desapareció de la escena política, víctima de las aspiraciones de grandeza de un hombre que en algún momento formó parte de sus filas y que se convirtió en el primer caudillo civil de nuestra historia.

Luego del golpe de 1919, Leguía convocó una asamblea constituyente encargada de crear una nueva carta magna y proclamarlo como presidente constitucional. Entre las reformas más importantes estuvieron la ampliación del mandato presidencial a cinco años[73] junto con el Congreso, que ahora se renovaba totalmente y en simultáneo con el Ejecutivo cada quinquenio[74], reemplazando el sistema anterior que contemplaba un mandato presidencial de cuatro años y la renovación parcial del Congreso cada dos. La razón que motivó dichas reformas fue la misma que tuvo Billinghurst cuando intentó hacer lo mismo cinco años antes: llenar el Congreso con sus partidarios y, con ello, eliminar la oposición. Al renovar la composición del Congreso al mismo tiempo que las elecciones presidenciales, Leguía se aseguraba un respaldo importante en el Legislativo, lo que le facilitaba la labor de gobernar al no tener que lidiar con un bloque opositor mayoritario[75]. Este legado se ha mantenido hasta nuestros días y, como veremos más adelante, se ha convertido en un elemento dañino para el fortalecimiento de la democracia en nuestro país.

Una vez instalado en el sillón presidencial, Leguía buscó centralizar el poder; para ello, estableció una alianza con miembros de las Fuerzas Armadas, colocando a muchos de ellos en puestos estratégicos dentro del aparato estatal[76]. Asimismo, inició una persecución de sus enemigos políticos y grupos de oposición, y restringió la libertad de prensa. Sin embargo, pese a sus intentos de eliminar la oposición y cualquier crítica a su mandato, no logró sofocar todas las voces disonantes. Precisamente, durante la década de 1920, surgieron los

---

[72] Contreras y Cueto, *Historia del Perú contemporáneo*, 237.
[73] Constitución para la República del Perú de 1920, artículo 113.
[74] Constitución para la República del Perú de 1920, artículo 70.
[75] Cabe señalar que esta modificación, pese a los cambios constitucionales posteriores que tuvimos en el siglo XX, sigue vigente y ha sido motivo de consecuencias corrosivas para nuestra democracia, como veremos más adelante.
[76] A esto se le suma la eliminación de elecciones a nivel local, ya que los alcaldes eran nombrados a dedo desde el Ejecutivo.

primeros partidos de masas en nuestro país, entre los cuales se puede destacar el Partido Socialista del Perú y el Partido Aprista Peruano (APRA), que predicaban ideologías de izquierda influenciadas por los movimientos que surgieron en Europa en las décadas previas. Así como el Partido Civil a mediados del siglo XIX, la aparición de estos nuevos partidos en el Perú respondió a cambios socioeconómicos propios de la época; aparte de la influencia ideológica de Europa, el Perú experimentó el surgimiento de una clase obrera y la primera gran ola de migración interna del campo a la ciudad, que trajeron consigo mayores exigencias en materia de derechos laborales, participación política y justicia social, entre otros aspectos[77]. En consecuencia, estos nuevos partidos adoptaron idearios que buscaban transformar no solo el modelo económico, sino las mismas estructuras de poder que habían permanecido por décadas y que, a su juicio, eran las principales causas de la desigualdad —económica y social— que reinaba en el Perú.

Si bien estos partidos empezaron a tomar impulso en las primeras décadas del siglo XX, algunas de estas ideas ya habían sido expuestas en el Perú a finales del siglo XIX por Manuel González Prada, uno de los intelectuales nacionales más importantes de aquella época y quien, desde muy temprano, fue atraído por el anarquismo, corriente que aboga por la abolición del Estado y la propiedad individual, así como por la defensa de la libertad ilimitada del individuo y la igualdad de todos[78]. En uno de sus más famosos discursos, González Prada señaló que la gran tragedia del Perú durante el siglo XIX fue la incapacidad de la clase gobernante de forjar una verdadera nación, pues prefirió utilizar su posición para beneficio propio y en perjuicio de los intereses del país. Según él, los gobiernos eran improvisados y conformados por personas cuya característica más importante era su lealtad al caudillo de turno y no su capacidad profesional. La clase gobernante, por lo tanto, trabajaba más para perpetuarse en el poder y mantener el statu quo que para erigir una verdadera nación o mejorar la vida de la mayoría indígena que vivía en un estado de servidumbre y separada del resto de la sociedad. Para González Prada, las consecuencias de esta visión cortoplacista y egoísta se materializaron durante la guerra con Chile, con una

[77] Valcárcel, Docafe et. al., *Historia general de los peruanos* Vol. 3: *el Perú – primera independencia nacional y revolución peruana*, 249-250.

[78] Manuel González Prada, *La anarquía* (Bogotá: Fundación para la Investigación y la Cultura, 2010), 8.

derrota humillante que nos despojó de parte de nuestro territorio y que fue consecuencia directa del desorden político del siglo XIX. Al invocar a las nuevas generaciones a corregir los errores del pasado para construir una verdadera nación, finalizó con la célebre frase: «Los viejos a la tumba, los jóvenes a la obra»[79]. Las observaciones de González Prada se produjeron a finales del siglo XIX, pero siguen vigentes más de un siglo después.

Como respuesta a estos cambios sociales y el surgimiento de estas nuevas corrientes ideológicas, Leguía, prometió crear una «Patria Nueva», la cual tenía como objetivo acabar con el poder político de la élite tradicional e incorporar a las clases medias y trabajadoras dentro de un nuevo aparato estatal. Para ello, llevó adelante un ambicioso proyecto de modernización del Estado financiado por préstamos externos e impuestos a las exportaciones, que incluía la expansión de la burocracia y la construcción de obras de gran envergadura. Sin embargo, esto también significó el establecimiento de un gobierno cuasi-autoritario y más personalista, que suprimió la disensión política, así como la participación democrática. Bajo el pretexto de combatir conspiraciones en su contra, Leguía ordenó la clausura de algunos medios de comunicación, la aprehensión de varios oponentes políticos y la supresión del poder judicial[80]. Más allá del discurso, la «Patria Nueva» fue principalmente una herramienta utilizada por Leguía para consolidar su poder. Asimismo, nunca tuvo la intención de sacar a la oligarquía tradicional de la política, que mantenía una fuerte influencia y no estaba dispuesta necesariamente a aceptar la inclusión de nuevas agrupaciones que amenazaban con instaurar un nuevo modelo político y económico.

En 1924 y 1929, Leguía fue reelecto como candidato único en elecciones controladas[81] que sirvieron solamente para dar la apariencia de democracia en el país. Al iniciar su tercer mandato en 1929, tuvo que afrontar una severa crisis económica provocada por el crac de octubre de ese año, que vapuleó a la economía nacional al afectar seriamente las exportaciones, las inversiones extranjeras y la disponibilidad de crédito externo. En agosto de 1930 —menos de un año después del estallido de la crisis— fue derrocado por el teniente coronel Luis Miguel Sánchez Cerro, quien lideró una sublevación desde Arequipa y asumió el cargo

[79] Manuel González Prada, «Discurso en el Politeama», 1888.
[80] Quiroz, *Historia de la corrupción en el Perú*, 228-229.
[81] Contreras y Cueto, *Historia del Perú contemporáneo*, 244-247.

provisional de presidente de la Junta de gobierno. Aunque inicialmente iba a ser desterrado a Panamá, Leguía fue detenido y acusado de enriquecimiento ilícito, pasando sus últimos años de vida encarcelado hasta su fallecimiento en 1932.

Aunque con un final nada glorioso, no se puede desconocer el impacto de Leguía que, para bien o para mal, sigue teniendo en la política nacional contemporánea. En muchos sentidos, él fue el primer presidente de la época moderna; un caudillo —esta vez vestido de frac y sombrero de copa— que explotó y modificó los procedimientos democráticos a su conveniencia para consolidar su propio poder, en desmedro de los partidos políticos tradicionales de la época. Con su asunción, la política nacional retrocedió y adquirió nuevamente un rasgo mucho más individualista y dependiente de los líderes o caudillos de turno, muy similar al período anterior a la aparición del Partido Civil. No fue el primer político en romper filas con un partido establecido para crear su propia agrupación; pero fue, sin duda, el primero en hacerlo de manera exitosa. Esto no pasó desapercibido por las futuras generaciones de políticos ambiciosos, quienes utilizaron su ejemplo como una hoja de ruta para hacer realidad sus propias aspiraciones presidenciales, que ahora eran posibles gracias a los cambios instaurados por el propio Leguía en la constitución de 1919, como el de elegir al presidente y a la totalidad del Congreso en un mismo año. A diferencia del sistema anterior, donde los escaños se renovaban parcialmente cada dos años y se requería de partidos institucionalizados con permanencia en el tiempo que pudieran hacer frente a elecciones frecuentes, el nuevo sistema le permitió formar su propia agrupación y obtener una mayoría en el Congreso inmediatamente en un solo proceso electoral. Dicho cambio ha permanecido en las constituciones promulgadas con posterioridad e inevitablemente ha tenido consecuencias negativas para el fortalecimiento de los partidos, ya que, desde ese momento, era posible tener éxito político sin ellos. Como veremos más adelante, esto ha terminado siendo sumamente dañino para la democracia peruana.

El Oncenio de Leguía también nos deja una lección sobre la corrupción y lo que puede suceder cuando llega al poder un gobierno personalista sin instituciones o partidos fuertes. Si bien Leguía llevó adelante algunas reformas que modernizaron el Estado, en otros aspectos, marcó un retroceso para el país, particularmente en cuanto a los niveles de corrupción, que fueron mucho mayores que durante los gobiernos civilistas y que contribuyeron al enorme

endeudamiento del país. Las grandes obras dotaron al país con infraestructura importante, pero también fueron una fuente de enriquecimiento que fue aprovechada por Leguía, su familia y altos funcionarios dentro de su gobierno[82]. Si al Partido Civil se le acusaba de ser un grupo de elitistas que gobernaba en favor de sus intereses, al gobierno de Leguía se le acusaba abiertamente de querer enriquecerse con dinero del Estado.

Tras la salida de Leguía, el Perú entró en una nueva etapa de inestabilidad política que duró aproximadamente 50 años, marcada por pugnas entre la oligarquía conservadora y los nuevos movimientos de izquierda. Entre 1931 y 1980, se llevaron a cabo varias elecciones, pero estas no siempre eran transparentes, ni tampoco abiertas a todos los grupos políticos. Si bien durante este período hubo una creciente masificación de los procesos electorales, ello no significó necesariamente un avance para la democracia; al contrario, la aparición de las nuevas corrientes ideológicas y los partidos de masas generaron temor y desconfianza entre las clases acomodadas y las Fuerzas Armadas, lo cual llevó a una mayor intervención en los procesos electorales a fin de asegurar un resultado favorable a sus intereses. Por ejemplo, durante el gobierno de Luis Sánchez Cerro (1931-1933), se estipuló que el Estado no reconocía la existencia legal de los «partidos políticos de organización internacional» y prohibía su participación en la política nacional[83], una medida que estaba claramente dirigida a los partidos de izquierda como el APRA, el Partido Comunista y demás movimientos de izquierda. Asimismo, en 1936, el Congreso anuló el resultado de las elecciones y extendió el mandato del general Óscar Benavides cuando se supo que el vencedor de la contienda era Luis Antonio Eguiguren del Partido Socialdemócrata[84], pese a que no tenían la facultad para hacer esto. En cuanto al resultado de las elecciones de 1939, este no fue anulado, pero sí hubo acusaciones de fraude debido a que las autoridades demoraron más de un mes para dar a conocer el triunfador, el oficialista Manuel Prado Ugarteche, quien además habría obtenido más del 77 % de los votos válidos[85], generando aún mayores dudas sobre su

[82] Quiroz, *Historia de la corrupción en el Perú*, 216, 229-236.
[83] Constitución Política del Perú de 1933, artículo 53.
[84] Pease G.Y., *Perú: hombre e historia – la República* Vol. III, 165.
[85] Observatorio para la Gobernabilidad - INFOgob, http://www.infogob.com.pe/Eleccion/ficha.aspx?IdEleccion=3&IdTab=2&IdGrupo=1.

legitimidad[86]. Luego de un breve período democrático, nuestro país sufrió otro golpe militar en 1948, que fue seguido por una verdadera farsa electoral en 1950 cuando se presentó un solo candidato, el general Manuel Odría Amoretti, quien «ganó» con el 100 % de los votos válidos[87]. Posteriormente, en 1962, las Fuerzas Armadas anularon los resultados de las elecciones y, en 1968, se produjo un nuevo golpe militar y un nuevo período autoritario que duró 12 años.

El año 1980 trajo consigo el retorno de la democracia y una nueva constitución, promulgada en 1979 por una Asamblea Constituyente convocada por el saliente gobierno militar. Esta carta magna reintrodujo el sistema bicameral renovable cada cinco años, establecido por la constitución de 1920, esta vez con 60 senadores elegidos en un distrito nacional único[88] y 180 de diputados repartidos entre 26 distritos electorales: Lima metropolitana, las provincias del departamento de Lima, la provincia constitucional del Callao y los demás departamentos de la República[89]. En el caso de los diputados, los escaños se repartieron de acuerdo a la densidad demográfica y teniendo en cuenta que cada distrito electoral tenía derecho a por lo menos un diputado; sin embargo, en casi todos los casos, había más de una curul en disputa por cada distrito electoral. De acuerdo a este sistema, cada agrupación presentaba sus listas de candidatos, tanto para diputados como para senadores, de acuerdo al número de escaños en juego en cada distrito electoral; la elección de ambos se daba por el sistema de cifra repartidora, de tal manera que la repartición de escaños se basaba en el porcentaje de votos recibidos por cada agrupación. Tampoco había voto preferencial, lo que significaba que el elector votaba por una lista y no por un candidato específico dentro de una lista, dejando el orden de candidatos en manos de cada agrupación.

Para la elección de presidente, se requería una mayoría absoluta, es decir, más del 50 % de los votos. De no alcanzar ninguno de los candidatos esa valla, se procedería a una segunda vuelta, disputada entre los dos candidatos con mayor porcentaje de votos en la primera vuelta. De este modo, se eliminó la intervención del Congreso en la elección del presidente cuando ningún candidato alcanzaba un

---

[86] Quiroz, *Historia de la corrupción en el Perú*, 266.
[87] Observatorio para la Gobernabilidad - INFOgob, http://www.infogob.com.pe/Eleccion/ficha.aspx?IdEleccion=5&IdTab=2&IdGrupo=1.
[88] Constitución para la República del Perú de 1979, Cuarta disposición transitoria.
[89] Constitución para la República del Perú de 1979, Quinta disposición transitoria.

tercio de los votos, pero se elevaba la valla para ganar la presidencia[90]. Finalmente, se estableció que los candidatos a la presidencia y vicepresidencia podían también integrar las listas para senadores o diputados[91]. Esta disposición terminó jugando un papel crucial porque incentivó la presentación de varios candidatos presidenciales —en perjuicio del fortalecimiento de los partidos establecidos— y que terminó siendo un factor determinante en el eventual triunfo de Alberto Fujimori en 1990, cuya aspiración inicial —se debe mencionar— fue obtener un escaño en el Senado y no necesariamente llegar a la presidencia de la República.

La década de los 80 empezó con mucho optimismo, pero terminó siendo una de las más desastrosas para nuestro país, debido a las crisis causadas por el terrorismo y la deuda externa. Los gobiernos de Fernando Belaunde (1980-1985) y de Alan García (1985-1990) no pudieron lidiar con estos problemas y, en algunos casos, agravaron la situación, particularmente en el ámbito económico. El pobre desempeño de ambos mandatarios generó un serio desgaste de los partidos políticos tradicionales ante el electorado, que los responsabilizaba enteramente por los problemas del país, aun cuando las causas de estos venían de mucho antes (como en el caso del terrorismo) o fueron el resultado de factores externos (como la crisis económica, que fue provocada por la crisis del petróleo tras el anuncio de México que no podía cumplir con el pago de su deuda). Para las elecciones presidenciales de 1990, el electorado quería un *outsider,* por lo que finalmente optó por Alberto Fujimori.

Aquí es importante hacer un breve paréntesis para precisar algunos aspectos del Gobierno de Fujimori, el cual fue —y continúa siendo— uno de los más polarizadores de nuestra historia reciente y cuyo legado ha influenciado de manera directa en la forma en que se practica la política estos días en nuestro país. Como se mencionó, el verdadero objetivo de Alberto Fujimori para las elecciones de 1990 era conseguir una senaduría y no necesariamente la presidencia, toda vez que el artículo 166 de la constitución de 1979 permitía que candidatos a la presidencia puedan postular también al Congreso como senadores

[90] Constitución Política del Perú de 1979, Título IV – De la estructura del Estado, Capítulo V – Poder Ejecutivo.
[91] Constitución Política del Perú de 1979, Título IV – De la estructura del Estado, Capítulo I – Poder Legislativo.

o diputados. Esta provisión fue incluida por los diseñadores de la constitución para incentivar la postulación de varios candidatos presidenciales de izquierda —que a menudo peleaban entre sí por cuestiones ideológicas— y, con ello, dividir el voto y evitar que cualquiera de ellos llegue al poder. Esta provisión, sin embargo, impulsó también la proliferación de candidatos presidenciales de todos los cortes ideológicos, toda vez que aprovechaban la publicidad gratuita de la que gozaban candidatos al Ejecutivo para impulsar sus aspiraciones de llegar al Congreso.

Fujimori, como muchos de estos políticos, aplicó esta misma estrategia al presentar su candidatura presidencial, pensando más en sus posibilidades de llegar al Senado. Sin embargo, su inesperada elección a la presidencia lo catapultó de inmediato al centro de uno de los momentos más complejos de nuestra historia reciente, teniendo que enfrentar, simultáneamente, la amenaza terrorista y la hiperinflación. Contrario a los pronósticos de muchos analistas, Fujimori tuvo éxito en ambos frentes, empleando una táctica agresiva para recomponer la economía y derrotar al a los terroristas, devolviendo al país un grado de estabilidad y orden del que no se gozaba desde la década del 60. Por ello, su gobierno continúa siendo recordado con nostalgia por muchas personas, particularmente entre aquellas que más sufrieron la amenaza de Sendero Luminoso o las consecuencias de la crisis económica.

Fujimori gobernó por aproximadamente 11 años, al igual que Augusto Leguía, gobernante con el cual guarda muchos elementos en común. Así como Leguía en su momento, Fujimori optó por construir su poder sobre una base personalista que erosionó las instituciones democráticas del país y debilitó los partidos políticos a largo plazo, sentando las bases para la proliferación de los movimientos cuasi temporales que hoy en día dominan el escenario político. Esto, junto con la fragmentación de la oposición y la ausencia de entidades independientes encargadas de fiscalizar las acciones del gobierno, condujo a la paulatina concentración del poder en manos del Ejecutivo y el establecimiento de un sistema cuasi-autoritario adornado con elementos que daban la apariencia de democracia. Inevitablemente, como suele suceder cuando no existe un contrapeso adecuado, la corrupción empezó a brotar en los distintos entes estatales a niveles escandalosos, inclusive para nuestro país. A causa de ello, con el tiempo, el principal objetivo de su gobierno fue simplemente sobrevivir a través

de la perpetuación en el poder, lo que lo llevó a recurrir a prácticas cada vez más cuestionadas por la comunidad internacional.

Uno de los principales legados de Fujimori fue la constitución de 1993, que se produjo luego de un autogolpe, la disolución del Congreso y la expulsión de casi toda la oposición del Legislativo. Haciendo un análisis del texto original de esta constitución, observamos algunas similitudes con la carta magna de 1979. Sin embargo, hubo algunas modificaciones importantes, particularmente en el modelo económico, en la composición del Legislativo y en el poder del Ejecutivo. Un cambio notable fue la abolición de la Cámara de Diputados y del Senado por un Congreso unicameral compuesto de 120 escaños (posteriormente ampliado a 130), cuyos integrantes serían elegidos utilizando el sistema de representación proporcional dentro de un distrito único, con una renovación total cada cinco años, de una manera similar al sistema introducido por Leguía en 1920. La reducción del número de escaños parlamentarios, así como la creación de un distrito electoral único, distorsionaron severamente la representatividad del Congreso, debido a que algunos departamentos quedaron sin congresistas mientras que otros, como Lima, obtuvieron más representantes de lo que les correspondía tomando en cuenta su tamaño demográfico; este sistema favoreció precisamente a agrupaciones políticas con una débil organización a nivel nacional. Asimismo, se mantuvo el sistema de voto preferencial doble. Como veremos más adelante, todos estos elementos contribuyeron a la erosión de los partidos políticos y la proliferación de agrupaciones personalistas.

La recomposición del Congreso no fue meramente un tema de reducir el número de escaños, sino una oportunidad para recortar sus facultades frente a las del presidente, como en el caso de los nombramientos de embajadores para servir en el exterior y la aprobación de los ascensos de los oficiales de las Fuerzas Armadas, mientras que al Ejecutivo se le invistió con la facultad de dictar decretos de urgencia con fuerza de ley en materia económica y financiera. Pero el cambio más importante, al menos en cuanto se refiere a las consecuencias políticas a largo plazo, fue la inclusión de la reelección presidencial inmediata por un periodo de cinco años, figura que no existía en el país desde que Leguía alteró su propia constitución para postular por segunda vez en 1924.

El gobierno de Fujimori cayó en noviembre de 2000, inmerso en una serie de escándalos a raíz de la publicación de varios videos en los que se veía al jefe del Servicio de Inteligencia Nacional y hombre de confianza de Fujimori, Vladimiro Montesinos, sobornando a diversas figuras políticas para que puedan pasar a las filas del oficialismo, así como a ejecutivos de los principales medios de comunicación, a fin de controlar la difusión de información para sus propios fines políticos. Los videos resultaron imposibles de ignorar y obligaron a Fujimori a convocar nuevas elecciones —las mismas que se llevarían a cabo sin su participación— y a renunciar vía fax desde Japón. Pese a la manera abrupta y escandalosa en la que terminó su mandato, dicho régimen aún cuenta con el apoyo de un segmento importante de la población, que lo recuerda como uno de los gobiernos más efectivos que ha tenido el Perú, particularmente por los logros alcanzados en el campo económico y en la lucha contra el terrorismo. Pero, así como los defensores de Fujimori contrastan el caos de los 80 con la estabilidad de los 90 para resaltar lo bueno de su gobierno, no se pueden ignorar las prácticas que empleó para perpetuarse en el poder, las cuales han tenido lamentables consecuencias para el fortalecimiento de nuestra democracia y cuyos efectos han sido factores decisivos en las crisis que se produjeron en las décadas subsiguientes. Aunque contaba con un respaldo popular importante —particularmente después de la promulgación de la constitución de 1993— Fujimori optó por construir su poder sobre la base de su imagen de político independiente que rechazaba las estructuras partidarias tradicionales que tanto había criticado desde su campaña. En consecuencia, su gobierno se caracterizó por un estilo personalista y claramente antipartidario que buscó establecer una especie de democracia directa con la ciudadanía, dentro de un sistema de democracia representativa. Como parte de esta estrategia, Fujimori utilizó partidos «descartables», que se crearon para participar en comicios específicos, carecían de una verdadera estructura organizativa a nivel nacional y luego eran reemplazados por otros[92]. Esto sirvió para un doble propósito: primero, le daba un mayor control sobre sus seguidores, quienes dependían directamente de él

[92] Aparte de Cambio 90 y Nueva Mayoría, Fujimori utilizó las siguientes agrupaciones: Cambio 95 (elecciones generales de 1995), Vamos Vecino (elecciones municipales de 1998) y Perú 2000 (elecciones generales de 2000). Luego de su caída, sus seguidores emplearon la misma estrategia: Alianza Electoral Solución Popular (elecciones generales de 2001), Alianza por el Futuro (elecciones generales de 2005) y Fuerza 2011 (elecciones generales de 2011). En 2014, se formó una nueva agrupación fujimorista con el nombre de Fuerza Popular.

para ocupar un cargo dentro del gobierno; y segundo, encajaba perfectamente con su discurso antipartidario y de *outsider*, que fue lo que lo llevó al poder en 1990[93].

El éxito de Fujimori deterioró aún más a los partidos tradicionales, ya que varios políticos de oposición optaron por imitar la estrategia fujimorista y formar sus propias agrupaciones «independientes» y personalistas[94]. Para mediados de la década, estas agrupaciones desplazaron a los partidos tradicionales y se convirtieron en las organizaciones predominantes en el Perú. Además de la proliferación de estas nuevas agrupaciones políticas, también surgió el tema de la aparición y desaparición de las mismas; es decir, con cada proceso electoral, se creaban nuevas agrupaciones que reemplazaban a las anteriores, generando un nuevo panorama político cada cinco años. El resultado de todo esto fue la fragmentación de la oposición, una explosión en el número de nuevas agrupaciones, el debilitamiento de los partidos tradicionales, la aparición del «político camaleón» y la ausencia de cualquier tipo de fiscalización adecuada por parte de la ciudadanía[95]. La atomización política fue tal que, en aquella época, el número de movimientos independientes[96] ascendió a más de doscientos, superando por un amplio margen a los demás países de la región[97].

Con la salida de Fujimori en noviembre de 2000, el Perú inició una nueva etapa en su historia política, caracterizada por la celebración de elecciones transparentes y un cierto grado de estabilidad democrática. Para poner las cosas en perspectiva, entre 2001 y 2021, se celebraron cinco elecciones generales y cinco transferencias de poder pacíficas, algo que no se había visto desde el siglo XIX, durante el apogeo de la República Aristocrática. Dicho período no solo trajo un cierto grado de estabilidad política, sino también un crecimiento económico importante: entre 2000 y 2010, por ejemplo, el volumen de ventas de las

---

[93] Steven Levitsky, «Fujimori and Post-Party Politics in Peru», *Journal of Democracy* 10.3 (1999), 81.
[94] Entre los casos más notables de aquella época están los de Alberto Andrade y Alex Kouri, exmiembros del PPC que formaron Somos Lima y Chim Pum Callao, respectivamente, y Luis Castañeda Lossio, expartidario de Acción Popular, que fundó Solidaridad Nacional. Pero no fueron los únicos; en 1995 Alejandro Toledo, otro *outsider* con aspiraciones presidenciales, fundó País Posible para disputar las elecciones generales, un movimiento independiente que posteriormente llegaría a conocerse como Perú Posible.
[95] Guillermo O'Donnell, «Accountability horizontal». Texto presentado en la conferencia «Institutional Horizontal Accountability». Viena: junio 1997, 26.
[96] Incluyendo movimientos regionales que aparecieron por primera vez durante este periodo.
[97] Steven Levitsky, «Democracy without parties? Political parties and regime collapse in Fujimori's Peru», preparado para el Congreso de la *Latin American Studies Association* (Washington DC: 2001), 23.

exportaciones no tradicionales experimentó un crecimiento equivalente a una tasa anual de 10.6 %; asimismo, el país se convirtió en un destino muy atractivo para las inversiones extranjeras directas, las mismas que crecieron de aproximadamente US$ -79 millones en 1992 a US$ 7.8 mil millones en 2015. Si bien las principales inversiones fueron en el sector minero, hubo también importantes inyecciones de capital en sectores no tradicionales, como comunicaciones, finanzas e industria, que generaron empleos para cientos de miles de personas. Este crecimiento no se limitó al ámbito macroeconómico, sino que también llegó a los ciudadanos de a pie, muchos de los cuales invirtieron su capital en emprendimientos o simplemente lo depositaron en los bancos, sin temor a que este desaparezca o se devalúe como en épocas anteriores. La confianza en la economía hizo que, entre 1997 y 2008, se crearan 4.55 millones de nuevos empleos; más aún, entre 2002 y 2008, la fuerza laboral creció a un ritmo mayor que el de la población en general. Dicho crecimiento vino acompañado también de una significativa reducción de la pobreza, la cual, desde 2004 hasta 2015, disminuyó en más de la mitad, de 58.7 % a 21.8 % de la población. Pese a los logros alcanzados durante la época post-Fujimori, el descontento de la población con la clase política y con el funcionamiento de la democracia aumentó. Y es que, aún en un contexto de crecimiento económico sostenido, problemas sociales como la corrupción y la inseguridad incrementaron notablemente, mermando así la calidad de vida de los ciudadanos. Lamentablemente, no ha habido la voluntad política para impulsar las reformas necesarias destinadas a mejorar la gobernabilidad o fortalecer a los partidos políticos, de tal modo que se ha preferido mantener el statu quo con la esperanza de que el crecimiento económico sostenido a largo plazo pueda, eventualmente, revertir cualquier problema social. Si bien esto no fue un problema inicialmente, los acontecimientos de los últimos años nos han mostrado la necesidad de mejorar el funcionamiento de nuestra democracia porque, sin estas reformas, tampoco será posible mantener un crecimiento económico sostenido.

No es tarde para asumir este reto; pero, para ello, es imprescindible llevar adelante reformas dirigidas a cambiar la manera en que se eligen a nuestros representantes, incentivar el fortalecimiento de los partidos políticos y mejorar el nivel de la clase política nacional. De lo contrario, el resultado final será una nueva crisis.

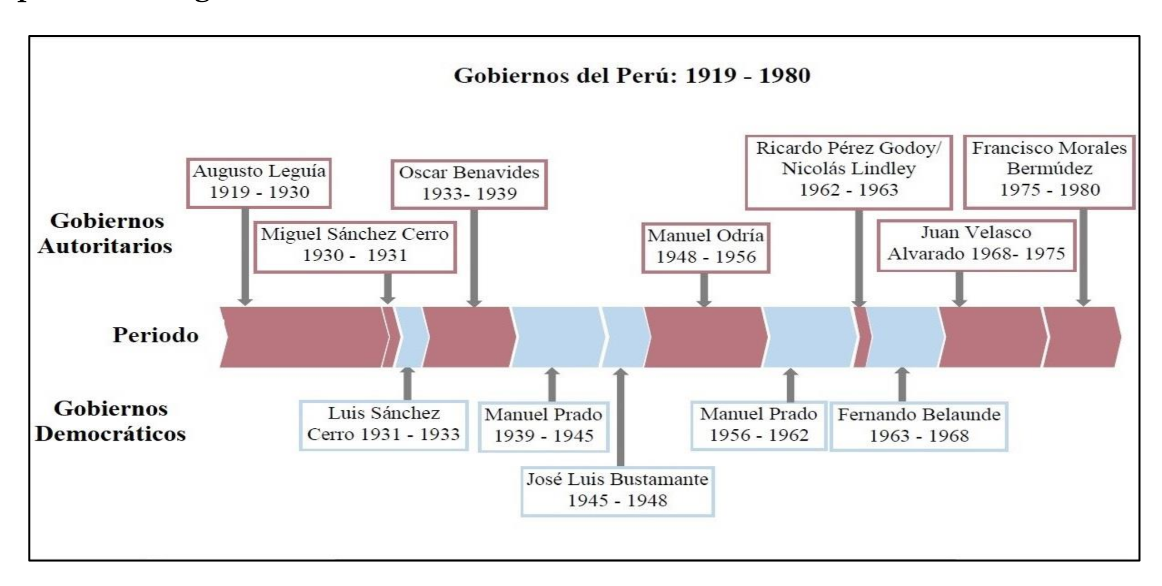
III

EL DESAFÍO PENDIENTE

Al hacer este breve repaso de nuestra historia republicana, emerge, lamentablemente, una imagen de inestabilidad política, de desigualdad económica, de convulsión social, de pugnas entre caudillos, de gobiernos autoritarios y de golpes militares. Es una historia marcada por largos períodos de crisis y volatilidad, interrumpidos por breves momentos de auge económico y prosperidad, que no lograron llegar a todos los ciudadanos. En medio de esta inestabilidad, la idea de la democracia nunca desapareció por completo de nuestra conciencia nacional; en distintos momentos de nuestra historia, hubo intentos de llevar adelante proyectos democráticos, como en 1860 con la constitución promulgada por Ramón Castilla, durante el apogeo del Partido Civil a finales del siglo XIX o incluso durante la década de los 80 a finales del siglo XX. Sin embargo, si bien en algunos momentos estuvimos cerca de alcanzar este ideal, diversos factores —tanto internos como externos— han impedido lograr este objetivo.

Como hemos visto, entre 1919 y 1980, el Perú vivió una etapa de gobiernos personalistas y autoritarios, elecciones periódicas y golpes militares. Durante estas décadas, se llevaron a cabo procesos electorales, pero no eran totalmente democráticos; todo lo contrario, se restringía la participación de los partidos de

izquierda[98], se anulaban resultados electorales[99] y se produjeron golpes militares apoyados en muchos casos por la propia oligarquía[100]. En 61 años, hubo un total de 12 gobiernos, de los cuales solo cinco llegaron al poder a través de elecciones[101]; de estos, apenas uno completó su mandato, mientras que los otros cuatro fueron interrumpidos por golpes de Estado e incluso por un asesinato[102]. Increíblemente, durante estos años, se produjo solamente una transición de poder de un gobierno democrático a otro[103].



En otras palabras, pese a la creciente masificación de los procesos electorales en el Perú durante el siglo XX, ello no significó necesariamente la consolidación de la democracia; todo lo contrario, la aparición de nuevas corrientes ideológicas y partidos de masas generó temor y desconfianza en la clase

[98] *Constitución Política del Perú de 1933*, artículo 53.
[99] 1. Elecciones presidenciales de 1936
2. Elecciones presidenciales de 1962
[100] 1948, José Luis Bustamante y Rivero.
[101] 1. 1919-1930, Augusto Leguía (golpe)
2. 1930-1931, Luis Sánchez Cerro (golpe)
3. 1931-1933, Luis Sánchez Cerro (elecciones)
4. 1933-1939, Oscar Benavides (instaurado por el Congreso)
5. 1939-1945, Manuel Prado y Ugarteche (elecciones)
6. 1945-1948, José Luis Bustamante y Rivero (elecciones)
7. 1948-1956, Manuel Odría (golpe)
8. 1956-1962, Manuel Prado y Ugarteche (elecciones)
9. 1962-1963, Ricardo Pérez Godoy / Nicolás Lindley (golpe)
10. 1963-1968, Fernando Belaunde (elecciones)
11. 1968-1975, Juan Velasco Alvarado (golpe)
12. 1975-1980, Francisco Morales Bermúdez (golpe)
[102] 1. 1933, Luis Sánchez Cerro (Asesinato – sucesor Oscar Benavides)
2. 1948, José Luis Bustamante y Rivero (Golpe – Manuel Odría)
3. 1962, Manuel Prado y Ugarteche (Golpe – Ricardo Pérez Godoy)
4. 1968, Fernando Belaunde Terry (Golpe – Juan Velasco Alvarado)
[103] En 1945, cuando Manuel Prado entregó la banda presidencial a José Luis Bustamante.

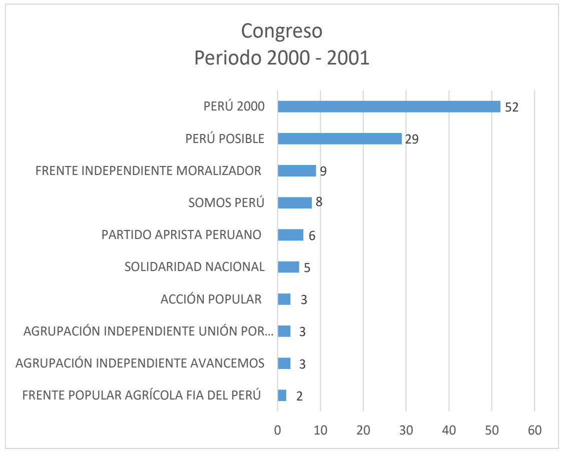
política dominante de la época, por lo que se produjo una mayor intervención en los procesos electorales para asegurar un resultado favorable a sus intereses y evitar que agrupaciones contrarias a ellos lleguen al poder.

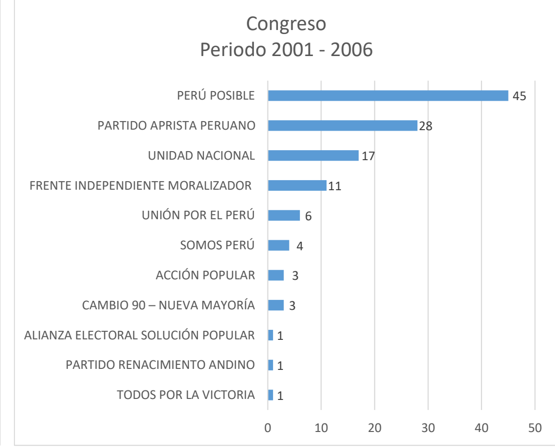
Con el retorno de la democracia en 1980, hubo una explosión en el número de partidos que participaron en las elecciones generales. Esta fue una consecuencia directa de la propia constitución de 1979, que permitió que candidatos presidenciales puedan también postular al Senado. Esta disposición, como ya se ha mencionado, fue creada con la intención de dividir a las agrupaciones de izquierda y evitar que estas presenten un candidato presidencial único. Y es que, al permitir que los candidatos presidenciales también puedan disputar un escaño al Senado, había un mayor incentivo para que los diferentes líderes políticos decidan presentar sus candidaturas presidenciales en vez de formar alianzas electorales, ya que así tenían acceso a mayor publicidad y podían asegurar al menos un lugar en el Legislativo. Esto fue lo que finalmente sucedió, pero también generó una proliferación de otras agrupaciones políticas de todo tipo, incluso aquellas que no tenían programas de gobierno claros, generando un enorme daño para nuestra democracia. A saber: para las elecciones generales de 1980, se presentaron un total de 15 agrupaciones, 12 de las cuales fueron creadas entre 1978 y 1980. De estas 12, cinco desaparecieron después de las elecciones generales de 1980, dos sobrevivieron para participar en comicios regionales y municipales después de 1983 y ninguno existe hoy.

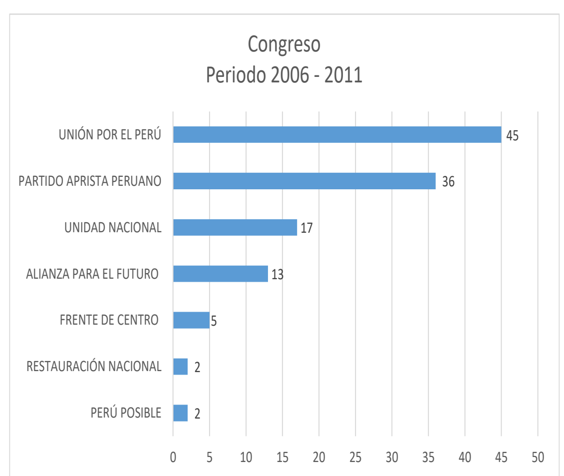
Sin embargo, si analizamos las elecciones presidenciales desde la época post-Leguía, observamos que la continuidad de los partidos políticos nunca fue, necesariamente, una característica de nuestra democracia. Entre 1931 y 2021, hubo 18 procesos electorales en las que participaron un total de 110 partidos o alianzas electorales. De este total, solo 14 —equivalente al 12.73 %— participaron en más de una contienda electoral y solamente tres de ellos, Acción Popular, el Partido Aprista Peruano y Unión Por el Perú —equivalente a apenas al 3.64 % del total— participaron en más de tres elecciones presentando a distintos candidatos. Todas las demás agrupaciones, en mayor o menor medida, prácticamente sirvieron como vehículos de campaña para caudillos políticos, sin un programa de gobierno detallado o una ideología claramente definida, y que desaparecieron después de una o dos contiendas.

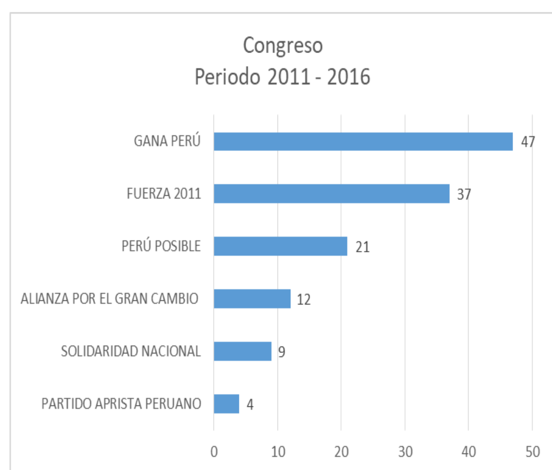
PARTICIPACION DE PARTIDOS Y AGRUPACIONES ELECCIONES PRESIDENCIALES 1931-2021		
1931	**1936**	**1939**
UNION REVOLUCIONARIA	Partido Social Demócrata	Concentración Nacional
PARTIDO APRISTA PERUANO	**UNIÓN REVOLUCIONARIA**	Frente Patriótico
Partido Descentralista	Frente Nacional	
Partido Coalición Nacional	Partido Republicano	
1945	**1950**	**1956**
Frente Democrático Nacional	Pertido Restaurador	Movimiento Democrático Pradista
UNIÓN REVOLUCIONARIA		Frente de Juventudes Democráticas
		Partido Unidad Nacional
1962	**1963**	**1980**
PARTIDO APRISTA PERUANO	**ACCIÓN POPULAR**	**ACCIÓN POPULAR**
ACCIÓN POPULAR	**PARTIDO APRISTA PERUANO**	**PARTIDO APRISTA PERUANO**
UNIÓN NACIONAL ODRIISTA	**UNIÓN NACIONAL ODRIISTA**	**PARTIDO POPULAR CRISTIANO**
Democracia Cristiana	Unión del Pueblo Peruano	Partido Revolucionario de los Trabajadores
Frente de Liberación Nacional		Unión de Izqueirda Revolucionaria
Partido Socialista Peruano		Alianza de Unidad Izquierda
Movimiento Social Progresista		Unidad Democrático Popular
		Frente Nacional de Trabajadores y Campesinos
		Frente Obrero Campesino Estudiantil y Popular
		Unión Nacional
1985	**1990**	**1995**
PARTIDO APRISTA PERUANO	Fredemo	Cambio 90 - Nueva Mayoría
Alianza Electoral Izquierda Unida	Cambio 90	**UNIÓN POR EL PERÚ**
Convergencia Democrática	**PARTIDO APRISTA PERUANO**	**PARTIDO APRISTA PERUANO**
ACCIÓN POPULAR	**IZQUIERDA UNIDA**	Code - País Posible
Izquierda Nacionalista	Izquierda Socialista	Movimiento Cívico Nacional Obras
Frente Democrático de Unidad Nacional	Frenatraca	**ACCIÓN POPULAR**
Partido de Avanzada Nacional	**FRENTE POPULAR AGRÍCOLA FIA DEL PERÚ**	**FRENTE POPULAR AGRÍCOLA FIA DEL PERÚ**
Partido Socialista de los Trabajadores	**UNIÓN NACIONAL ODRIISTA**	**IZQUIERDA UNIDA**
Movimiento Cívico Nacional 7 de Junio	Unión Democrática	Perú al 2000 - Frenatraca
		Movimiento Independiente Nuevo Perú
2000	**2001**	**2006**
Alianza Electoral Perú 2000	**PERÚ POSIBLE**	**UNIÓN POR EL PERÚ**
PERÚ POSIBLE	**PARTIDO APRISTA PERUANO**	**PARTIDO APRISTA PERUANO**
Movimiento Independiente Somos Perú	**ALIANZA ELECTORAL UNIDAD NACIONAL**	**ALIANZA ELECTORAL UNIDAD NACIONAL**
Agrupación Independiente Avancemos	Frente Independiente Moralizador	Alianza por el Futuro
Solidaridad Nacional	Alianza Electoral Solución Popular	Frente de Centro
PARTIDO APRISTA PERUANO	**PARTIDO RENACIMIENTO ANDINO**	Restauración Nacional
FRENTE POPULAR AGRÍCOLA FIA DEL PERÚ	Partido Proyecto País	Concertación Descentralista
ACCIÓN POPULAR	Todos por la Victoria	Partido Justicia Nacional
UNIÓN POR EL PERÚ		Partido Socialista
		ALIANZA PARA EL PROGRESO
		Con Fuerza Perú
		Movimiento Nueva Izquierda
		Fuerza Democrática
		Avanza País - Partido de Integración Social
		PARTIDO RENACIMIENTO ANDINO
		Progresemos Perú
		Partido Reconstrucción Democrática
		Resurgimiento Peruano
		Y se Llama Perú
		Perú Ahora
2011	**2016**	**2021**
Gana Perú	**FUERZA POPULAR**	Perú Libre
Fuerza 2011	Peruanos Por el Kambio	**FUERZA POPULAR**
Alianza por el Gran Cambio	El Frente Amplio por Justicia, Vida y Libertad	Renovación Popular
PERÚ POSIBLE	**ACCIÓN POPULAR**	Avanza País
Alianza Solidaridad Nacional	Alianza Popular	**ACCIÓN POPULAR**
Fonavistas del Perú	**DEMOCRACIA DIRECTA**	Nuevo Perú - Juntos por el Perú
Despertar Nacional	Frente Esperanza	**ALIANZA PARA EL PROGRESO**
Partido Político Adelante	**PERÚ POSIBLE**	Victoria Nacional
Fuerza Nacional	Progresando Perú	Podemos Perú
Justicia, Tecnología, Ecología	Partido Político Orden	Partido Morado
Partido Descentralista Fuerza Social	Alianza Electoral Solidaridad Nacional - UPP	**PARTIDO POPULAR CRISTIANO**
	Partido Humanista Peruano	Somos Perú
	Perú Libertario	Partido Nacionalista Peruano
	Perú Nación	**UNIÓN POR EL PERÚ**
		Renacimiento Unido Nacional
		Frente Amplio
		Perú Patria Segura
		DEMOCRACIA DIRECTA
Partidos en mayúsculas y en negrita son aquellos que se presentaron por primera vez pero participaron en más de una elección.		
Partidos resaltados son aquellos que participaron en elecciones anteriores.		

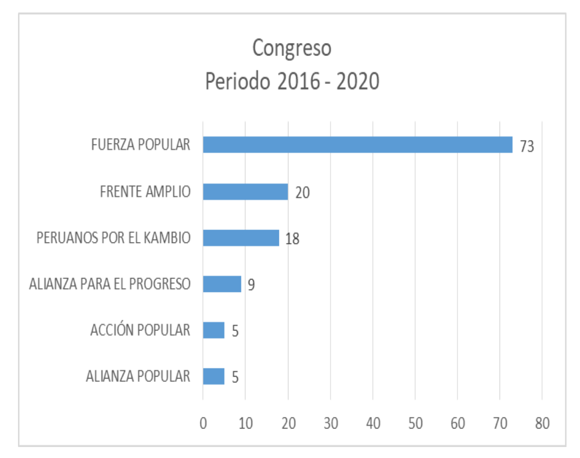
A este panorama político inestable, se suma la volatilidad de la composición del Congreso, un fenómeno particularmente notorio desde el año 2000. Precisamente, entre 2000 y 2021, el Perú eligió a siete Congresos distintos y, en cada una de las elecciones, su composición cambió radicalmente con relación al período anterior.

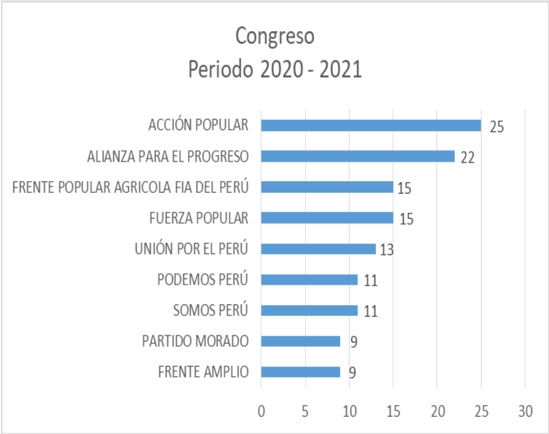


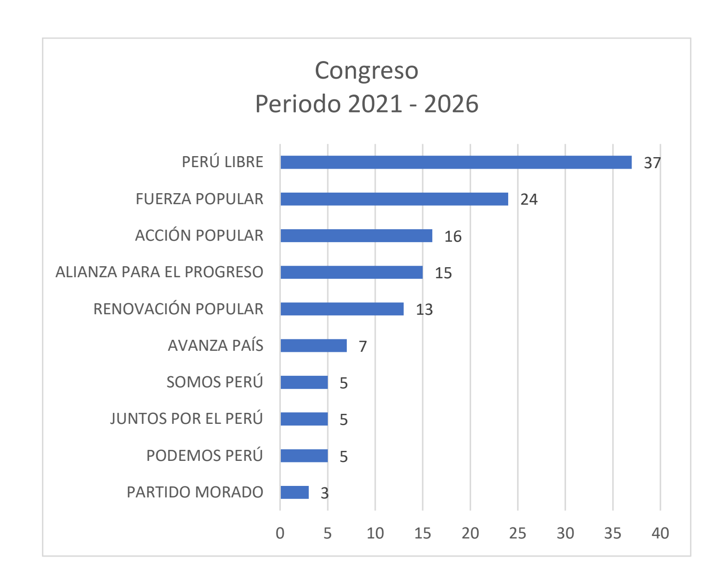












Esta volatilidad responde a muchos factores, entre ellos el nivel de insatisfacción del electorado con el desempeño de los legisladores. Pero también es el producto de las propias agrupaciones personalistas —que aparecen y desaparecen con cada elección— así como la regla que establece la renovación total del Legislativo cada cinco años conjuntamente con la realización de elecciones presidenciales, que agudiza esta situación de inestabilidad y reduce drásticamente la posibilidad de tener continuidad partidaria dentro del Legislativo. La volatilidad partidaria al interior del Congreso genera mayor insatisfacción en la ciudadanía e incentiva la aparición de candidatos con propuestas cada vez más radicales o populistas, en efecto creando un círculo vicioso como el que hemos visto en las últimas contiendas electorales.

Desde este punto de vista, queda claro que la inestabilidad del Perú durante gran parte de su historia republicana moderna no ha sido causada por las falencias de la democracia, sino por la *ausencia* de una verdadera democracia y un Estado de Derecho. El gran desafío pendiente del Perú, entonces, es hallar la manera de mejorar nuestra democracia, para que sea un sistema de gobierno eficiente y estable, con partidos políticos modernos y sólidos, y con una clase política que esté a la altura de sus responsabilidades. No es una tarea fácil, pero, como veremos en los siguientes capítulos, la solución radica en una serie de reformas, entre las cuales destaca el diseño de un nuevo sistema electoral.

IV

LA IMPORTANCIA DE PARTIDOS POLÍTICOS Y DEL SISTEMA ELECTORAL PARA EL FUNCIONAMIENTO DE LA DEMOCRACIA

Hasta el momento, hemos utilizado el término *democracia* en su acepción más amplia: un sistema de gobierno cuya legitimidad y cuyas decisiones se basan en la voluntad de la mayoría a través del ejercicio del voto, ya sea de manera directa o través de un representante. Sin embargo, de este concepto amplio pueden surgir distintas variantes, de tal modo que, dependiendo de las reglas y procedimientos específicos, pueden producirse diferencias en los resultados electorales entre una sociedad y otra, aun cuando los electores hayan votado de la misma forma[104].

Teniendo en cuenta esto, el funcionamiento de cualquier sistema democrático va a depender, por lo general, de dos factores: la complejidad de las reglas de juego en una sociedad y la cantidad de información con la que cuenta el electorado al momento de votar. Esto se puede conceptualizar de manera gráfica

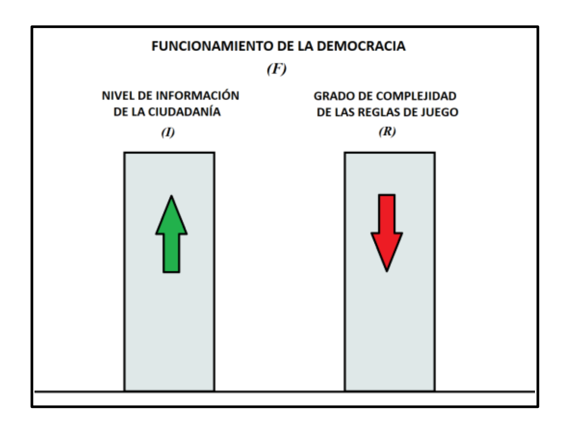
[104] Andrew Reynolds, Ben Reilly, Andrew Ellis et al, *Electoral system design: The New International IDEA Handbook* (Estocolmo: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2005), 5.

o mediante una fórmula, en donde *F* (el grado de funcionamiento de la democracia en una sociedad), equivale a *I* (el nivel de información de la ciudadanía) menos *R* (el grado de complejidad de las reglas de juego).

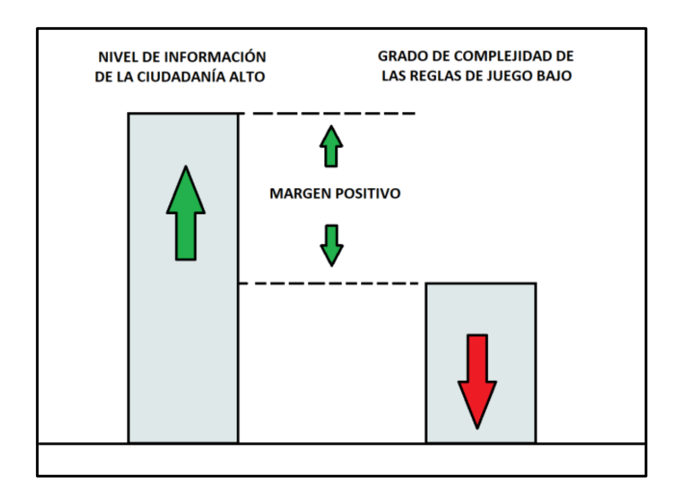
Funcionamiento de la democracia:

$$F = I - R$$

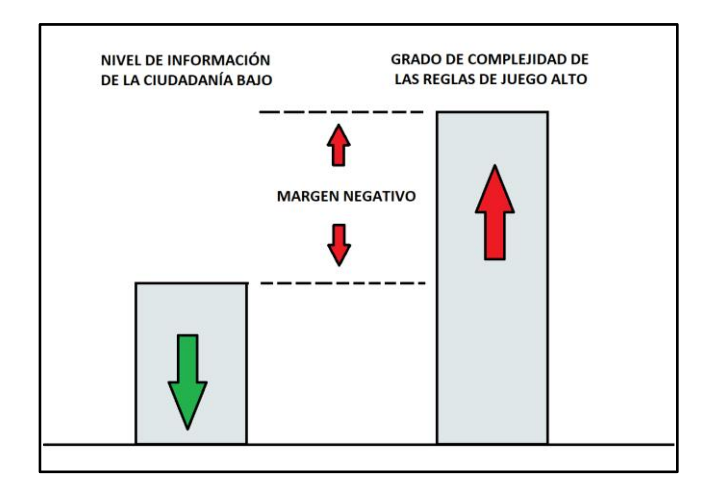
Para que una democracia funcione adecuadamente, el valor de *F* deberá ser positivo; es decir, es necesario que el valor de *I* sea mayor que el valor de *R*. Por lo tanto, una democracia requiere de un electorado relativamente informado sobre los temas y candidatos, a la vez de tener reglas de juego relativamente sencillas, claras y fáciles de entender para el ciudadano de a pie.



Cada sociedad es distinta, obviamente, y tendrá diferentes valores para cada uno de estos factores, pero la idea general aplica a todas. Si vemos, por ejemplo, a países sólidamente democráticos —como los nórdicos— podemos afirmar que cuentan con ciudadanías que gozan de un conocimiento relativamente elevado de los principales temas políticos; es decir, el valor de *I* es relativamente alto en aquellas sociedades. Asimismo, sus reglas de juego son relativamente claras para aquellas sociedades, lo cual equivale a un valor de *R* relativamente bajo. Gráficamente, podemos visualizarlo de la siguiente manera:



En el Perú, desafortunadamente, el caso es el inverso, toda vez que tenemos un electorado relativamente poco informado, junto con reglas de juego relativamente complejas para nuestra sociedad:



Por deducción lógica, resulta claro que debemos invertir estos valores si es que queremos mejorar el funcionamiento de nuestra democracia; es decir, debemos buscar la manera de mejorar el nivel de información de nuestros electores, a la vez de simplificar nuestras reglas de juego. Sobre las reglas de juego nos referiremos más adelante, pero una manera de mejorar el nivel de información del electorado es a través del fortalecimiento de los partidos políticos.

Por su propia naturaleza, Estados modernos son organizaciones altamente complejas que requieren de una democracia representativa, ya que una democracia directa —en donde la ciudadanía participaría directamente en una asamblea para el diseño de la legislación del país— resultaría logísticamente

imposible. Asimismo, la administración de un Estado se ha convertido en una labor que requiere de un mayor grado de especialización, ya que los temas debatidos en los parlamentos son cada vez más complejos, por lo que requieren que el representante se dedique a tiempo completo a estudiar las diversas materias e incluso recurrir al apoyo permanente de asesores antes de sentar una posición y emitir un voto. Eso significa que el ciudadano de a pie, por más preparado que sea, no puede simplemente votar a favor o en contra de una norma sin conocer el contenido del texto legal, la terminología técnica especializada o las implicancias que pueda tener en la sociedad. Por ello, los Estados modernos requieren de la elección de representantes que sean capaces de encargarse de la legislación nacional y defender los intereses de sus electores en el Congreso. La elección de nuestros representantes, entonces, se convierte en una tarea fundamental, ya que, a través de ellos, se determina el destino de todo un país. Y es aquí donde los partidos políticos, a diferencia de movimientos independientes o agrupaciones cuasi temporales, influyen de manera positiva en el funcionamiento de la democracia.

Como hemos visto, la ausencia de partidos sólidos ha sido, precisamente, un elemento dañino para el funcionamiento de la democracia a lo largo de nuestra historia. Y es que, cuando están bien organizados, los partidos juegan un papel fundamental en el funcionamiento de una democracia representativa. Los partidos políticos esencialmente cumplen dos tareas importantes:

- *Proporcionan información al electorado sobre programas, ideologías y planes de gobierno, facilitando la toma de decisiones informadas.*
- *Generan un mayor grado de previsibilidad en el gobierno y fomentan la creación de políticas de largo plazo.*

Partidos proporcionan información al electorado sobre programas, ideologías y planes de gobierno, facilitando la toma de decisiones informadas

A diferencia de movimientos personalistas, los partidos políticos modernos generalmente son creados sobre la base de factores ideológicos y objetivos a largo plazo. En ese sentido, tienen el incentivo de cultivar una reputación positiva entre el electorado, así como de establecer programas claramente identificables que los distingan de los demás.

Salvando las distancias, los partidos —con sus nombres, símbolos, colores y trayectorias— son como marcas, y sus ideologías y planes de gobierno son sus productos. En esta analogía, el elector es como un consumidor, que debe hacer un análisis entre los diversos planes de gobierno (productos) para luego escoger el que más se aproxime a sus intereses y valores. Continuando con esta analogía, cada vez que uno va a realizar cualquier compra, debe escoger entre varios productos, los cuales se distinguen no solo por su precio y calidad, sino también por sus marcas. Antes de determinar el producto que va a comprar, el comprador primero hace una comparación entre sus opciones, analizando lo que ofrece cada producto al igual que su precio. Si el producto que adquirió cumplió con sus expectativas, lo más probable es que lo vuelva a elegir en su próxima compra y si no, buscará una nueva alternativa. Con el tiempo, el comprador adquirirá un conocimiento sobre los distintos productos y sus marcas —cuáles son buenos, cuáles son malos, cuáles han mejorado o empeorado, etc.— que le ayudará para futuras compras, de tal manera que, con cada visita al mercado, se vuelve más fácil tomar la decisión que más le conviene; a su vez, cada marca buscará ofrecer el mejor producto posible a fin de obtener el mayor porcentaje del mercado. Esta dinámica funciona porque existe un grado de estabilidad y previsibilidad entre las marcas; es decir, cuando uno va al mercado, espera ver las mismas marcas semana tras semana[105].

Una democracia con partidos sólidos funciona de una manera similar; si el elector está satisfecho con el producto que le brinda determinada agrupación, votará por el mismo partido en las siguientes elecciones y si no, buscará una alternativa entre los demás partidos. Y, así como es más fácil para el consumidor escoger entre marcas conocidas cuando uno va de compras, también es más fácil para el ciudadano elegir entre partidos establecidos, aun cuando su conocimiento sobre los candidatos y sus propuestas sea limitado.

Para entender esta dinámica un poco mejor, hagamos otro ejemplo. Supongamos que en un país existen tres partidos claramente diferenciados e identificados por sus ideologías: Partido A de izquierda; Partido B de centro y Partido C de derecha. Supongamos, igualmente, que existe un ciudadano que, por

[105] Lo que no significa necesariamente que no pudieran aparecer nuevas marcas o que algunas antiguas desaparezcan.

diversas razones, no conoce a ninguno de los candidatos que se están presentando para las elecciones parlamentarias en su distrito electoral ni a los candidatos presidenciales. En este caso extremo —que lamentablemente es demasiado común en el Perú y en muchos otros países— esta persona emitirá un voto sin conocer a los candidatos. Sin embargo, al haber tres partidos claramente identificables, sí conocerá, al menos de manera superficial, qué ofrece cada uno de los partidos. Él sabrá que el Partido A es de izquierda, el Partido B es de centro y el Partido C es de derecha. Al momento de votar, no necesariamente lo hará por el candidato, pero sí por el partido que mejor representa sus intereses. El voto seguiría siendo relativamente desinformado, pero sería más informado que el voto de alguien sin conocimiento alguno sobre los candidatos o los intereses que el partido representa.

Esta característica de la democracia representativa, tan importante para su buen funcionamiento, a menudo está ausente en el Perú debido a la creación constante de nuevas agrupaciones que inundan y confunden al electorado. Regresando a nuestro ejemplo de marcas y consumidores, es como si uno fuera al mercado una semana y solo encontrara marcas desconocidas, para luego regresar una semana después y darse cuenta que la mayoría de las marcas han sido reemplazadas con otras totalmente diferentes e igualmente desconocidas. En este escenario, es mucho más difícil que el «consumidor» (es decir, el elector) llegue a conocer la «marca» que represente la mejor opción para él, debido a que la información adquirida la semana anterior se vuelve irrelevante para la siguiente compra. Al mismo tiempo, las «marcas» (los partidos), al no tener la necesidad de mantener una buena reputación a largo plazo, tampoco tienen el incentivo de ofrecer un buen «producto», porque probablemente dejarán de existir luego de un corto tiempo.

Partidos generan un mayor grado de previsibilidad en el gobierno y fomentan la creación de políticas de largo plazo

La existencia de partidos sólidos genera también un mayor grado de previsibilidad dentro de los gobiernos electos. Esto sucede porque, a diferencia de movimientos políticos temporales que normalmente se constituyen con un fin meramente electoral, los partidos establecidos representan una serie de valores e

ideologías que se forman a lo largo de su historia, elementos que son parte fundamental de su reputación y que deben conservar si es que desean generar lealtades partidarias[106]. Así como las personas o empresas que adquieren una buena reputación tienen el incentivo en mantener esa imagen, los partidos políticos establecidos también funcionan de la misma manera, lo cual los hace menos proclives a hacer promesas que no pueden cumplir y más propensos a luchar contra la corrupción, ya que cualquier sospecha de corrupción podría significar un daño a su imagen. Esto también aplica a los partidos que conforman la oposición, toda vez que tendrán un mayor incentivo para cumplir con su rol de contrapeso responsable, promover sus valores y demostrar su capacidad fiscalizadora.

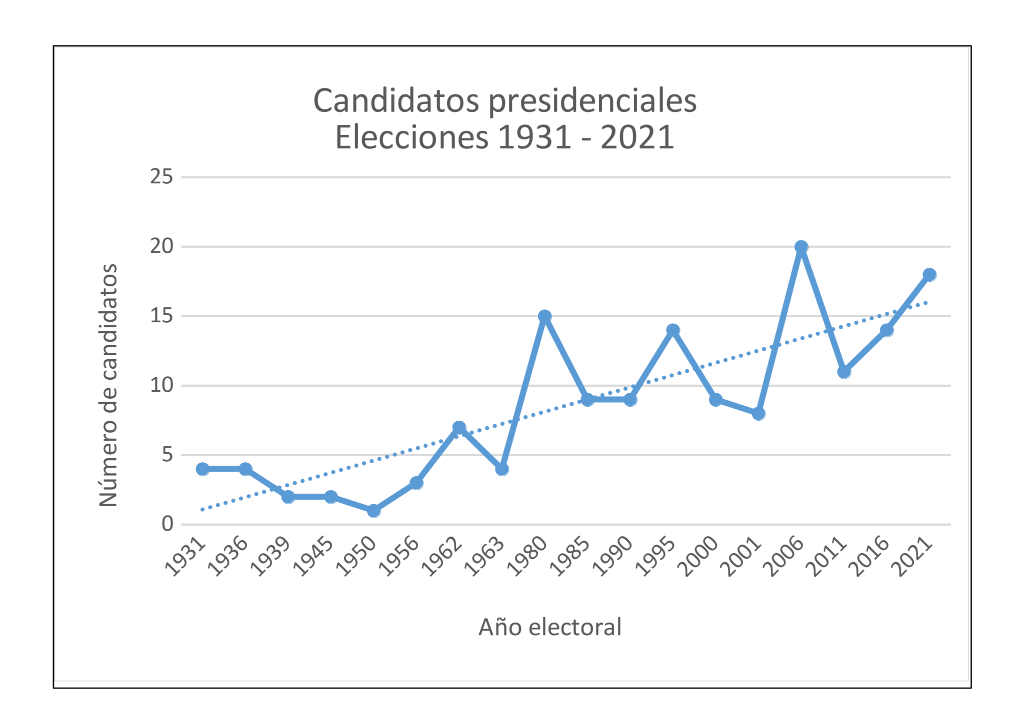
En contraste, los movimientos políticos temporales, al no tener ideologías claras ni objetivos a largo plazo, tienen una mayor tendencia de hacer promesas que no podrán cumplir o a cambiar el plan de gobierno propuesto según su conveniencia. Por ejemplo, en las elecciones presidenciales de 1990, 2001 y 2011, triunfaron candidatos que lideraron agrupaciones no tradicionales y, en cada uno de esos casos, el vencedor utilizó un discurso populista de izquierda durante campaña que luego abandonó durante su mandato. Ahora bien, el enfoque de este libro no es analizar los resultados de estos gobiernos ni criticar sus políticas —que ciertamente fueron exitosas en ciertos aspectos— sino analizar la práctica de recurrir a discursos y promesas populistas para ganar elecciones y luego abandonarlos en favor de otras políticas contrarias, ya que es precisamente esta tendencia a abandonar promesas electorales la que ha creado la creciente insatisfacción entre el electorado hacia la clase política, que vota por candidatos que prometen una cosa y luego hacen otra. Esto no se limita a las agrupaciones que forman parte del gobierno; incluso cuando integran las filas de la oposición, los movimientos independientes a menudo cumplen una labor poco óptima, debido a que pueden ser cooptados más fácilmente por el oficialismo, tal como sucedió en el caso de los tránsfugas durante el gobierno de Fujimori.

Los partidos políticos, al estar creados sobre la base de lineamientos ideológicos y no tanto por lealtades personales, tienen la capacidad y el incentivo

[106] Eduardo Faingold y Yuliy Sannikov, *Reputation in continuous-time games*, Cowles Foundation Paper Nº 1326. (New Haven: Cowles Foundation for University Research in Economics: Yale University, 2011).

de establecer objetivos a largo plazo que van más allá de un periodo de gobierno y, por lo tanto, son menos propensos a recurrir a discursos populistas. Todos estos elementos mejoran los niveles de lo que en la ciencia política se denomina como *accountability* horizontal, que se refiere a la capacidad de las agencias estatales para emprender acciones que van desde el control rutinario hasta sanciones legales o incluso la destitución, en relación con actos u omisiones de otros agentes o agencias del Estado. Pero, al mismo tiempo, mejora significativamente el nivel de *accountability* vertical, que se refiere al papel que juega la ciudadanía —principalmente a través de elecciones— para premiar o castigar el comportamiento y accionar de los políticos, ya que el elector, si está satisfecho con el desempeño de un partido, votará por él en las siguientes elecciones, en perjuicio del otro, y viceversa.

En el Perú, la ausencia de partidos políticos sólidos, particularmente durante el siglo XX, fue motivada en parte por la incertidumbre del panorama político y los continuos golpes militares. Es decir, al no existir la certeza de que los resultados electorales se vayan a respetar o los mandatos presidenciales se vayan a cumplir, tampoco existía el incentivo de formar partidos modernos con objetivos a largo plazo. Por lo tanto, para la gran mayoría de políticos con ambiciones presidenciales, que vivían bajo la amenaza constante de un golpe, la manera más efectiva de llegar al Palacio de Pizarro era creando un movimiento o alianza electoral poco antes de las elecciones. Entre 2001 y 2021, nuestro país logró superar en gran medida aquella inestabilidad política, económica y social que lo caracterizaba anteriormente. Quizás por primera vez en nuestra historia, conseguimos un grado de estabilidad dentro de un marco democrático, basado en elecciones libres y la transferencia de poder de manera pacífica. Sin embargo, pese a la aparente consolidación de la democracia en el país durante las últimas dos décadas, no se logró generar la creación de partidos políticos sólidos. Basta con ver el incremento constante del número de candidatos presidenciales desde 1931 para darnos cuenta que los últimos 20 años de democracia no han representado un cambio significativo en las prácticas antiguamente establecidas. Al contrario, los movimientos personalistas aún predominan en la política nacional.



Esto nos lleva a las reglas de juego, que es el otro factor que determina el funcionamiento de la democracia. Si es que queremos fortalecer los partidos políticos y reducir su número, resulta fundamental reformar nuestro sistema electoral para que sea más sencillo. Como mencionamos al inicio del presente capítulo, la manera en que se ejecuta la democracia puede variar enormemente por el sistema electoral que se emplea, y esta variación afecta no solo el resultado de las elecciones, sino también el comportamiento de los candidatos y los partidos[107].

Existe una gran variedad de sistemas electorales en el mundo, y cada uno es producto de factores históricos, culturales, étnicos y demográficos propios de cada país. Ningún sistema es perfecto, ya que algunos buscan garantizar la representatividad, mientras que otros enfatizan mucho más el aspecto de *accountability*[108]. No obstante estas variantes, por lo general, dichos sistemas se dividen en dos grandes tipos:

- *Escrutinio proporcional plurinominal (representación proporcional) y*
- *Escrutinio uninominal mayoritario (sufragio directo)*[109]

[107] Reynolds et al, *Electoral system design: The New International IDEA Handbook*.
[108] Simon Hix, Ron Johnston e Iain McLean, *Choosing an electoral system: a research report prepared for the British Academy* (Londres: British Academy Policy Centre, 2010), 20.
[109] Existen también sistemas mixtos y semiproporcionales, pero estos son derivaciones de las dos grandes vertientes antes mencionadas.

Escrutinio proporcional plurinominal (representación proporcional)

El sistema de representación proporcional funciona a través de la repartición de los escaños legislativos de acuerdo al porcentaje de votos obtenidos por cada uno de los partidos, de tal manera que su representación es, más o menos, *proporcional* a los votos recibidos[110]. Para lograr esto, el territorio nacional es dividido en distritos electorales denominados plurinominales, llamados así porque tienen más de un escaño en juego por distrito[111]. En estos casos, cada partido o agrupación presenta una lista de candidatos de acuerdo al número de escaños en juego por cada distrito electoral[112]. Dependiendo del país, el elector en algunos casos puede votar por uno o más candidatos dentro de una lista y en otros casos solo puede votar por la lista. Sin embargo, en ambos escenarios, la repartición de escaños por cada distrito plurinominal se dará —más o menos— de acuerdo al porcentaje de votos que recibió la lista, de tal manera que, si un partido obtuvo el 25 % de los votos en un distrito, ocupará aproximadamente el 25 % de los escaños del mismo.

Como su nombre indica, el sistema de representación proporcional busca establecer un alto grado de representatividad dentro del Legislativo de todas las agrupaciones políticas que participan en los procesos electorales, permitiendo incluso que grupos minoritarios obtengan una curul, ya que la valla electoral en este sistema es, por lo general, relativamente más baja.

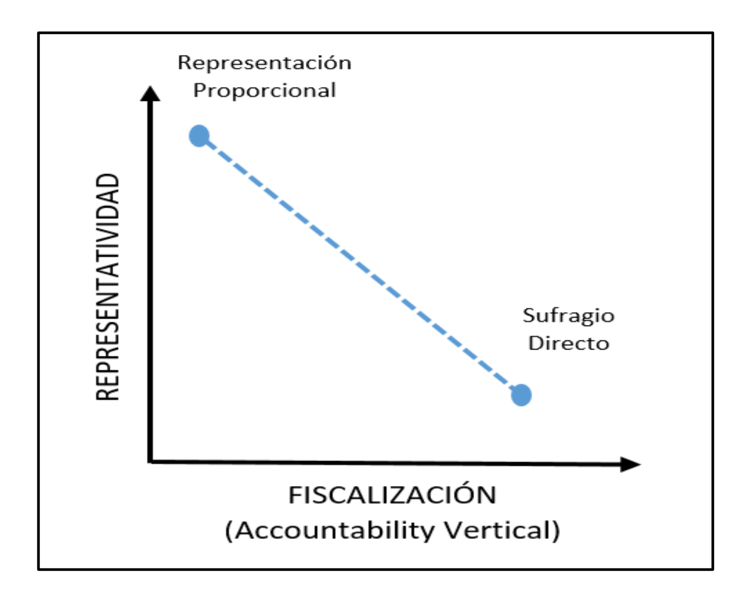
Escrutinio uninominal mayoritario (sufragio directo)

A diferencia del sistema de representación proporcional, el sufragio directo utiliza distritos uninominales, llamados así porque se disputa solamente un escaño legislativo por cada distrito electoral. Eso significa que el número de escaños en el Legislativo corresponde directamente al número de distritos electorales y viceversa. Bajo dicho sistema, los partidos no presentan listas electorales con varios candidatos por cada distrito, sino un solo candidato por

[110] Reynolds, Reilly, Ellis et al., *Electoral system design: The New International IDEA Handbook*, 29.
[111] En algunos casos, como el Perú en las elecciones generales de 1995, todo el territorio nacional puede constituir un solo distrito plurinominal.
[112] Por ejemplo, si en un distrito plurinominal están en juego ocho escaños, cada partido presenta una lista con ocho candidatos.

distrito; en ese sentido, el ganador del escaño legislativo será aquel que obtenga el mayor porcentaje de los votos.

Uno de los objetivos del sufragio directo es establecer un vínculo claro entre los representantes y los representados. Al haber un solo representante por distrito electoral, los ciudadanos podrán ejercer una mejor labor de *accountability* hacia ellos. Los representantes, a su vez, tendrán un mayor incentivo para defender los intereses de sus electores y de su circunscripción, pues están más expuestos a su supervisión. Por lo tanto, el sufragio directo sacrifica un grado de representatividad partidaria al interior del Legislativo a fin de establecer un mejor nivel de *accountability* vertical.



Cabe mencionar que, al no ser proporcional, la composición del parlamento no siempre refleja la distribución de los votos a nivel nacional ya que, al existir un único ganador por distrito electoral, la valla para ser elegido será más alta, lo que favorece a los partidos grandes en perjuicio de los pequeños. Esto se debe a que los partidos grandes tendrán una mejor maquinaria electoral, un ideario moderado y atractivo a las grandes masas, una base establecida de votantes, así como una mejor identificación a nivel nacional, elementos que las agrupaciones pequeñas no suelen tener.

El sistema electoral que emplea un país juega un papel fundamental en determinar el tipo y el número de partidos políticos que existen. Uno de los primeros académicos en detectar la relación entre el sistema electoral y los partidos políticos fue el sociólogo francés Maurice Duverger, quien señaló, en 1951, que en los países en los que se emplea el sistema de escrutinio uninominal

mayoritario, existía una tendencia a tener un menor número de partidos en comparación con aquellos que utilizan el sistema de representación proporcional[113]. Esta observación —conocida como la Ley de Duverger— se explica de la siguiente manera: al existir solo un escaño por distrito electoral en el sistema de sufragio directo, el ganador será aquel que pueda conseguir una pluralidad de votos, de tal manera que los partidos pequeños, que normalmente no tienen un respaldo mayoritario, se ven obligados a unirse con otros para formar coaliciones y tener mejores probabilidades de ganar, reduciendo así el número de partidos políticos que compiten. Este fenómeno no es universal y no significa que funciona de forma contraria en el caso de los países que optan por el sistema de representación proporcional, ya que no siempre fomentará la creación de un gran número de partidos; sin embargo, no deja de ser una observación importante para entender la relación entre partidos políticos y el sistema electoral que emplea un país.

Ahora bien, existe un debate entre los méritos de un sistema sobre el otro. Los defensores de representación proporcional señalan que dicho sistema es el único que refleja verdaderamente las preferencias de la ciudadanía, ya que es el único que permite que todas las ideologías —por más minoritarias o extremas que sean— puedan tener alguna participación en el gobierno; es decir, si el 15 % de la población apoya a una agrupación, lo más justo y democrático es que ese grupo obtenga también el 15 % de representación en la asamblea legislativa. En otras palabras, la representación proporcional no distorsiona los resultados o crea mayorías artificiales, como puede suceder cuando se emplea el sufragio directo, donde el partido que obtiene el mayor porcentaje de los votos en un distrito electoral se lleva el 100 % del mismo, dejando a las demás agrupaciones sin representación alguna en esa circunscripción.

Para entender un poco mejor las características del sistema de representación proporcional, veamos un ejemplo. Como se mencionó anteriormente, bajo dicho sistema, cada agrupación política presenta una lista de candidatos de acuerdo al número de escaños que cada distrito electoral otorgue, escaños que luego son repartidos entre las agrupaciones con base en el porcentaje

[113] Maurice Duverger, *Political parties: their organization and activity in the modern State* (Nueva York: Wiley, 1954).

de los votos que cada una recibe. Supongamos que en un distrito electoral hay 6 curules en juego y cuatro agrupaciones inscritas para participar, denominadas A (partido de derecha), B (centroizquierda), C (izquierda) y D (izquierda extrema). Al haber 6 escaños en disputa, cada agrupación presenta una lista de 6 candidatos, ordenados con los números 1, 2, 3, 4, 5 y 6; supongamos también que las elecciones tuvieron los siguientes resultados:

Agrupación	Porcentaje de votos emitidos	Número de escaños ganados	Candidatos elegidos
Partido A	49%	3	1, 2 y 3
Partido B	34%	2	1 y 2
Partido C	16%	1	1
Partido D	1%	0	0%

El Partido A, al obtener el 49 % de los votos válidos emitidos (casi la mitad), recibe la mitad de los escaños en juego, es decir, tres. Asimismo, el Partido B, con su 34 %, obtiene dos escaños; el Partido C (16 %) recibe uno y finalmente el Partido D, con 1 % de los votos válidos, se queda sin representación. A su vez, los candidatos ganadores se determinan por el orden numérico de cada lista, de manera tal que la primera curul obtenida va al candidato 1, la segunda al candidato 2 y así sucesivamente. En nuestro ejemplo, podemos apreciar que el Partido A tiene como ganadores a los candidatos de la lista que ocupan los lugares 1, 2 y 3; para el Partido B, los escaños van a los candidatos 1 y 2; mientras que, para el Partido C, su única curul va al primero de su lista.

Aquí observamos dos cosas. Primero, los candidatos con mayores probabilidades de ser elegidos al parlamento son aquellos que ocupan los primeros lugares de sus respectivas listas; en ese sentido, dependiendo de las reglas específicas, son las agrupaciones políticas las que deciden —previo a las elecciones— el orden que ocuparán sus candidatos y, con ello, su probabilidad de ser elegidos. Segundo, podemos apreciar que un partido puede alcanzar una curul con un porcentaje de apoyo relativamente bajo (como en nuestro ejemplo, el Partido C con solo el 16 %). Para partidos pequeños como C y D, esto representa una valla suficientemente baja para seguir disputando elecciones futuras de manera independiente, incentivando así la proliferación de partidos políticos

pequeños sin mucho apoyo a nivel nacional, ya que solo requieren de un porcentaje pequeño para obtener representación en el parlamento.

Veamos cómo la distribución de escaños cambiaría con un sistema de sufragio y distritos uninominales, utilizando los mismos partidos (A, B, C y D) y los mismos porcentajes de votos. En este contexto, los resultados serían los siguientes:

Agrupación	Porcentaje de votos emitidos	Número de escaños ganados
Partido A	49%	1
Partido B	34%	0
Partido C	16%	0
Partido D	1%	0

Pese a que los partidos obtienen el mismo porcentaje de votos, observamos que el resultado final es otro ya que, al haber solamente un escaño en juego y un candidato por partido, el único ganador es aquel que logra obtener el mayor número de votos. En este caso, el Partido A, con el 49 % de los votos, se lleva el único escaño del distrito electoral; es decir, el 100 % de la representación en esa circunscripción, mientras que las demás agrupaciones se quedan sin representación alguna.

A diferencia de los sistemas con distritos plurinominales, el sistema de sufragio directo incentiva la unificación de partidos debido a que hay un único ganador en un distrito uninominal. Para ver cómo esto puede suceder, regresemos una vez más a nuestro ejemplo con los cuatro partidos en el que, bajo sufragio directo, el Partido A ganaría el distrito con 49 % de la votación.

Como señalamos líneas arriba, supongamos que el Partido A es de derecha, el Partido B de centroizquierda, el Partido C de izquierda y el Partido D de extrema izquierda. Los partidos B, C y D, conscientes de la valla alta que impone el sufragio directo para la obtención de una curul, podrían optar por una alianza de izquierda moderada que pudiera retar el dominio del Partido A. Bajo este escenario, las siguientes elecciones no serían entre cuatro partidos, sino entre el Partido A y una alianza conformada por los partidos B, C y D, que juntos podrían alcanzar el 51 % de apoyo y que, con el tiempo, podría convertirse en un partido de centro-izquierda.

Agrupación	Porcentaje de votos emitidos	Número de escaños ganados
Partido A	49%	0
Coalición partidos B,C Y D	51%	1

Los distritos uninominales incentivan la unión de agrupaciones políticas con ideologías similares, ya que partidos pequeños, en vez de participar de manera independiente, optarían por formar coaliciones de tendencia moderada a fin de atraer el mayor número de votantes. Las ideologías extremistas o radicales seguirán existiendo, pero estas operarían al interior de estas grandes coaliciones moderadas, desde donde podrán intentar influenciar el debate político.

Al formarse estas grandes agrupaciones, se reduce no solo el número de partidos, sino también el número de candidatos que aparece en la cédula de votación. Asimismo, en vez de tener que escoger entre listas electorales o entre múltiples candidatos dentro de dichas listas, cada agrupación presenta a un candidato por distrito electoral. Esto contribuye a un voto más informado, ya que es mucho más fácil conocer a los candidatos cuando el número es menor.

Por otro lado, al haber solamente un representante por cada distrito electoral, el grado de *accountability* vertical se fortalece considerablemente. Esto no solo establece un vínculo sólido entre representante y representados, sino que también facilita al electorado a hacer un mejor seguimiento de la labor que sus representantes realizan en el Congreso, generando así una presión para que estos hagan un trabajo honesto y eficiente. Entonces, si bien el sistema de escrutinio uninominal mayoritario sacrifica un grado de representatividad ideológica dentro del Legislativo, aumenta la capacidad de fiscalización de la ciudadanía. Como veremos, para un país como el Perú, eso puede ser un elemento crucial en el desarrollo de una democracia sólida y eficiente.

El sistema electoral, entonces, juega un papel fundamental en el funcionamiento de una democracia, particularmente para determinar el tipo y el número de partidos que existen en un país. En el siguiente capítulo, analizaremos

las principales características del sistema electoral en el Perú, y, con ello, las condiciones bajo las cuales operan las agrupaciones políticas.

V

EL SISTEMA ELECTORAL PERUANO Y SUS PROBLEMAS

El sistema electoral peruano se rige por la Ley Orgánica de Elecciones de 1997[114] y sus modificatorias, así como por la constitución de 1993. En su conjunto, ambos instrumentos jurídicos establecen las reglas y procedimientos para la realización de los procesos electorales, así como la duración de los mandatos, los criterios para la distribución de los escaños legislativos, entre otros aspectos. En concordancia con lo estipulado en el artículo 31 de la constitución de 1993, el artículo 9 de la Ley Orgánica de Elecciones ratifica el carácter obligatorio del voto para todos los ciudadanos, salvo para mayores de 70 años. Con relación a las elecciones presidenciales, la Ley Orgánica señala que estas se celebran cada cinco años[115]. Para ser elegido a la presidencia, se requiere más de la mitad de los votos válidos emitidos[116]; sin embargo, de no alcanzar ninguno de los candidatos esa valla, los dos con mayor votación compiten en una segunda vuelta[117].

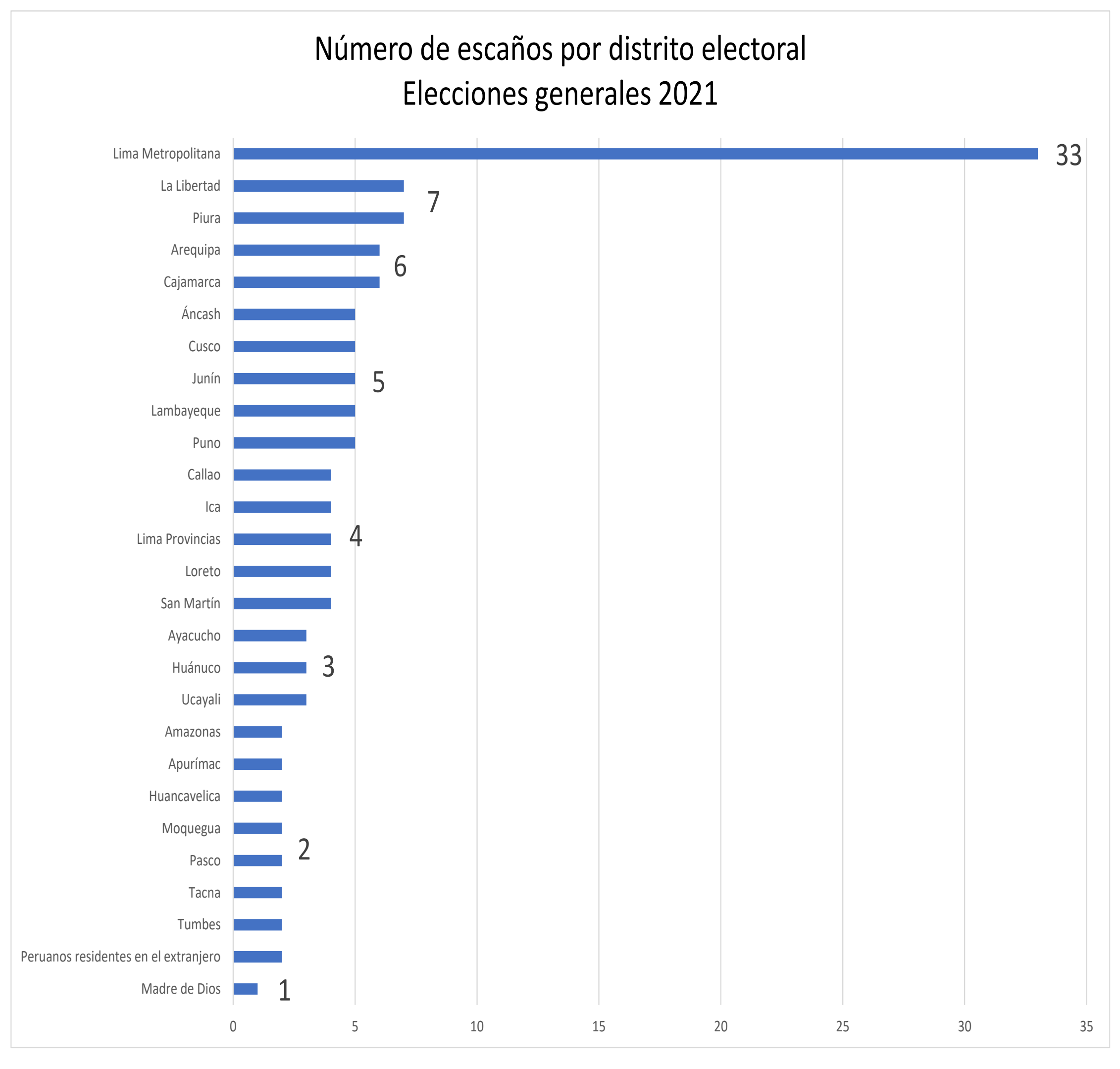
La citada norma continúa con lo creado por Leguía en 1920 al establecer que las elecciones congresales se realizan conjuntamente con las elecciones presidenciales cada cinco años, renovándose por completo en cada período. Pero,

---

[114] Ley Nº 26859 «Ley Orgánica de Elecciones» (1 de octubre de 1997).
[115] Ley Nº 26859 «Ley Orgánica de Elecciones» (1 de octubre de 1997), artículo 16.
[116] Ley Nº 26859 «Ley Orgánica de Elecciones» (1 de octubre de 1997), artículo 17.
[117] Ley Nº 26859 «Ley Orgánica de Elecciones» (1 de octubre de 1997), artículo 18.

para acceder a la distribución de escaños del Legislativo, se requiere obtener al menos siete escaños en más de una circunscripción electoral o haber alcanzado al menos el 5 % de los votos válidos a nivel nacional[118].

El artículo 90 de la constitución de 1993 establece el número de congresistas en 130, los cuales están repartidos entre 27 distritos electorales conformados por cada una de las 25 regiones del país, así como por Lima Metropolitana y por el distrito «Peruanos residentes en el extranjero». El Jurado Nacional de Elecciones asigna al menos un escaño a cada Distrito Electoral y distribuye los demás de manera proporcional, dependiendo del número de electores que existe en cada distrito. Para las elecciones congresales de 2021, la repartición fue la siguiente[119]:



[118] Ley Nº 26859 «Ley Orgánica de Elecciones» (1 de octubre de 1997), artículo 20, modificado por el artículo 1 de la Ley N.º 28617 «Ley que establece la Barrera Electoral» (29 de octubre de 2005) y el artículo único de la Resolución N.º 015-2011-JNE (20 de enero de 2011).
[119] Resolución Nº 0304-2020-JNE (5 de setiembre de 2020).

La elección de los congresistas se realiza utilizando una variante del sistema de representación proporcional que vimos en el capítulo anterior, denominado Distrito Electoral Múltiple con método de cifra repartidora y doble voto preferencial opcional. Al emplear un sistema con distritos electorales plurinominales, cada agrupación política presenta una lista de candidatos de acuerdo al número de escaños en juego en cada circunscripción. Pero, en vez de votar por una sola lista electoral, como en nuestro ejemplo del capítulo anterior del sistema de representación proporcional, el sistema peruano incluye el doble voto preferencial opcional, que permite al elector —si es que lo desea— votar por dos candidatos individuales pertenecientes a una misma lista. Para esto, cada lista electoral asigna un número a sus candidatos; al momento de votar, el elector puede elegir un candidato específico marcando el símbolo de su agrupación política y escribiendo su número que lo representa en el recuadro ubicado al costado.

Es del caso señalar que el voto preferencial es utilizado solamente para determinar el nuevo orden de candidatos dentro de cada lista[120], de tal modo que el candidato ubicado al último de su lista electoral puede terminar siendo el primero si es que recibe el mayor número de votos preferenciales[121]. Lo que esto hace es incorporar un elemento de voto directo hacia un candidato y no hacia un partido, reduciendo la importancia del orden preestablecido en que se ubican los candidatos en una lista parlamentaria al inicio de la campaña y aumentando el elemento individual en las elecciones.

Una vez establecido el nuevo orden de cada lista electoral, se procede a la repartición de los escaños, utilizando una variante de la fórmula conocida como el método D'Hondt[122] para luego hallar la cifra repartidora. Para ello, primero se procede a determinar el número de votos válidos obtenidos por cada lista electoral. Del total de votos válidos recibidos, el primero de cada lista recibe el total dividido entre uno, el segundo recibe el total dividido entre dos, el tercero el total dividido entre tres, y así sucesivamente según sea el número de escaños en disputa. Luego de haber hallado los cocientes correspondientes por cada

[120] Ley Nº 26859 «Ley Orgánica de Elecciones» (1 de octubre de 1997), artículo 32.
[121] Ley Nº 26859 «Ley Orgánica de Elecciones» (1 de octubre de 1997), artículo 31.
[122] Michael Gallagher, «Proportionality, disproportionality and electoral systems», *Electoral studies* 10:1 (1991), 34-35.

candidato de cada lista, estos son colocados en orden sucesivo de mayor a menor, hasta tener un número igual al número de curules en juego en ese distrito electoral. El cociente que ocupe el último lugar constituye la Cifra Repartidora, que se utiliza para dividir del total de votos válidos de cada lista; el cociente de esta última división arroja el número de escaños ganado por cada lista[123].

Para entender mejor este sistema, analicemos nuevamente el distrito electoral de nuestro primer ejemplo. Supongamos que las cuatro agrupaciones políticas —A, B, C y D— presentan sendas listas para cubrir 6 escaños parlamentarios en un distrito electoral y que los resultados nuevamente son los siguientes:

Agrupación	Votos	Porcentaje de votos emitidos
Partido A	49 000	49%
Partido B	34 000	34%
Partido C	16 000	16%
Partido D	1 000	1%
TOTAL	100 000	100%

Al haber seis curules en juego, cada agrupación presenta una lista de seis candidatos, cuyo orden se determina de acuerdo al número de votos preferenciales que recibieron. Bajo esta fórmula, la repartición de los escaños se hace dividiendo los votos de cada agrupación entre 1, 2, 3, 4, 5 y 6[124]. Para nuestro ejemplo, los resultados serían los siguientes:

		CANDIDATOS					
		1	2	3	4	5	6
PARTIDOS	A	49 000	24 500	16 333	12 250	9800	8167
	B	34 000	17 000	11 333	8500	6800	5667
	C	16 000	8000	5333	4000	3200	2667
	D	1000	500	333	250	200	167

En este caso, al haber seis escaños en disputa, se ordenan los primeros seis cocientes y el más bajo de estos seis —16 000 en nuestro ejemplo— llega a ser la cifra repartidora, que se convierte en divisor. Como se puede apreciar en el

[123] Ley Nº 26859 «Ley Orgánica de Elecciones» (1 de octubre de 1997), artículo 30.

[124] Para nuestro ejemplo, se divide hasta 6 porque ese es el número de escaños en ese distrito electoral. Si el distrito tuviera 7, se dividiría hasta 7; si tuviera 8, hasta 8, etcétera.

siguiente cuadro, el Partido A obtiene 3 escaños, el Partido B, 2 y el Partido C, 1. Nuevamente, el Partido D se queda sin representación:

PARTIDO	NÚMERO DE VOTOS	DIVIDIDO POR LA CIFRA REPARTIDORA	COCIENTE	ESCAÑOS OBTENIDOS
A	49 000	16 000	3.06	3
B	34 000	16 000	2.13	2
C	16 000	16 000	1	1
D	1000	16 000	0.06	0

Esta fórmula con cifra repartidora establece una manera de distribuir los escaños entre los partidos de manera proporcional. Sin embargo, este sistema presenta una serie de problemas para el desarrollo y fortalecimiento de los partidos políticos en el Perú, lo cual termina afectando de manera perjudicial al desarrollo de la democracia al individualizar las campañas e incentivar la creación de numerosas agrupaciones cuasi temporales.

Desafortunadamente, cuando las autoridades de nuestro país buscan mejorar el funcionamiento de la democracia o fortalecer los partidos políticos, usualmente ven el problema como uno causado por una inadecuada normatividad, sin entender que la raíz de todo son las reglas de juego. Es bajo esta lógica que se promulgan normas como la Ley de Organizaciones Políticas, que establece un marco legal para regular la creación, inscripción y funcionamiento de dichas agrupaciones, a fin de que estas puedan convertirse en partidos institucionalizados y modernos. Esta norma contiene una serie de requisitos que las agrupaciones políticas deben cumplir para poder participar en los procesos electorales, como la presentación de un acta de fundación y un ideario que contenga los principios, objetivos y visión del partido para el país; o el establecimiento de comités partidarios permanentes en un número mínimo de regiones y provincias del país. Ahora bien, esto no significa que la Ley de Organizaciones Políticas sea innecesaria, porque no es así; esta norma cumple una función importante ya que establece un marco legal para la creación y funcionamiento de las agrupaciones políticas en el país, que obliga a los partidos a cumplir con ciertos estándares. Sin embargo, esta ley es un claro ejemplo de una norma que busca regular un tipo de comportamiento a través del establecimiento de requisitos y/o castigos, sin crear incentivos necesarios para modificar un tipo

de comportamiento. Desde este punto de vista, la Ley de Organizaciones Políticas ha sido un fracaso en su intento de crear partidos modernos o evitar su proliferación, y los resultados lo demuestran: desde la entrada en vigencia de la Ley de Organizaciones Políticas, ha habido una explosión en el número de agrupaciones políticas, muchas de las cuales apenas cumplen con los requisitos básicos que exige la norma. Por ejemplo, de las 24 agrupaciones inscritas inicialmente para participar en las elecciones generales de 2021, solamente tres presentaron más de una lista en sus elecciones internas para determinar su candidato presidencial[125]; las 21 agrupaciones restantes simplemente presentaron listas únicas, en efecto nombrando a dedo a sus candidatos presidenciales.

Para entender un poco mejor la diferencia entre normas que imponen requisitos versus normas que establecen condiciones de juego, hagamos un breve paréntesis y analicemos el tema con un ejemplo que vemos a diario y que no tiene que ver con partidos políticos ni democracia: el problema del transporte público. Cuando pensamos en el transporte público en cualquier ciudad del Perú, una de las primeras imágenes que se vienen a la mente es la manera desordenada y peligrosa en que conducen los choferes de las combis y ómnibus de las diversas líneas que circulan. A menudo, violan las reglas de tránsito y, por lo general, no tienen respeto por ellas ni por las autoridades encargadas de velar por el orden vial. Uno de los principales retos de los gobiernos municipales es mejorar la calidad del transporte público a fin de que este deje de ser un peligro en las calles. Sin embargo, lo que se ha hecho mayormente para combatir este problema ha sido la promulgación diversas disposiciones que buscan establecer requisitos para los conductores y sus unidades, con la consecuencia de sancionar a quienes no cumplan con ellas. En los últimos años, por ejemplo, la Municipalidad de Lima ha promulgado diversas ordenanzas sobre el transporte de pasajeros parados, música en las unidades, cumplimiento de rutas, entre otros. Asimismo, en ocasiones, las autoridades de tránsito han redoblado esfuerzos para vigilar las calles y asegurar que los choferes respeten sus rutas y paraderos o tengan toda su documentación en regla, todo esto con el objetivo de disminuir el grado de peligrosidad en las calles. Dichos esfuerzos son encomiables y deberían continuar

---

[125] Acción Popular, el Partido Aprista Peruano y el Partido Morado.

como parte de las labores dirigidas a mejorar la calidad del transporte público; pero, finalmente estos son intentos de querer solucionar un problema a través de normas restrictivas cuando el problema de fondo tiene que ver con las reglas de juego que incentivan a los transportistas a manejar de manera imprudente.

El sistema actual del transporte público permite que empresas que obtienen la autorización de ruta puedan estar conformadas por accionistas, quienes operan sus propios vehículos de manera semi-independiente, de tal forma que cada unidad puede ser responsable de generar sus propios ingresos mediante el número de pasajeros que recoge en su ruta. Este modelo económico obliga a cada unidad a competir con las demás —incluso con las de su misma empresa— para obtener mayores ingresos por día. Puestos en esa situación, en cierta medida, es lógico y hasta natural que los choferes, en su afán de asegurar el ingreso diario, manejen de manera imprudente o ignoren las reglas de tránsito. Si los ingresos de uno dependen del número de pasajeros que recoge, los conductores se ven en la necesidad de buscar la mayor ventaja sobre la competencia, por lo que se ven tentados a infringir algunas normas de tránsito con este fin.

Lamentablemente, la gran mayoría de empresas de transporte público en el Perú emplean una variante de este modelo; hasta que no cambie esa situación, ninguna norma que busque sancionar o regular el comportamiento de los conductores tendrá verdaderos resultados. La solución, por lo tanto, está en *cambiar las reglas de juego*, de tal manera que los conductores ya no tengan el incentivo de manejar de modo imprudente, sino más bien de ofrecer un mejor servicio a los usuarios. En este caso, se tiene que reestructurar el modelo económico de las empresas de transporte y eliminar la figura de las unidades semi independientes. La manera más eficaz para mejorar el servicio de transporte público es exigiendo empresas que se hagan cargo de sus unidades, fijando sueldos fijos para los choferes y cobradores. Cualquier empresa que no cumpla con esta disposición simplemente perdería su licencia para operar. Con este cambio, los choferes de los ómnibus y combis dejarían de tener el incentivo perverso de conducir de manera peligrosa y competir con unidades de su misma empresa, respetarían las reglas de tránsito y, por lo general, se convertirían en un elemento positivo en las calles y autopistas de las ciudades. Al autorregular su propio comportamiento, habría menos necesidad para que la policía realice

operativos constantes a las empresas de transporte, con lo cual podría redirigir sus recursos hacia otros aspectos de tránsito o la seguridad.

Veamos un ejemplo completamente distinto que igualmente demuestra cómo las reglas de juego influyen en el comportamiento del ser humano: el fútbol. En casi todos los niveles profesionales, observamos la misma secuencia de sucesos que ocurren durante los últimos minutos de un partido: el equipo que va ganando emplea una serie de tácticas para correr el reloj y así reducir las posibilidades del equipo contrario para igualar o voltear el marcador; estas varían, desde demorarse en poner el balón en juego cuando este sale del campo, hasta fingir lesiones para que ingresen los médicos. Dichas tácticas interrumpen la fluidez del juego, quitándole su principal atractivo; asimismo, fomentan la propagación de prácticas antideportivas, que se han enraizado en la misma cultura del deporte. A fin de reducir esta conducta, los árbitros emplean la amenaza de la tarjeta amarilla y tarjeta roja para disuadir a aquellos jugadores que interrumpen el juego de manera excesiva. Al igual que en el caso del transporte público, este es un ejemplo de un método que busca regular una conducta mediante la amenaza de un castigo, sin tomar en cuenta los factores que generan dicha conducta. El uso de tarjetas puede servir como una herramienta disuasiva, pero no ataca el fondo del problema ni elimina el incentivo que tiene un jugador para perder tiempo durante los últimos minutos del partido. Pese a la amenaza de una tarjeta, en muchas ocasiones es preferible ser sancionado si es que eso significa garantizar la victoria de tu equipo.

En este caso, el problema de fondo radica en la manera en que se maneja el tiempo. A diferencia de muchos otros deportes, el reloj en un partido de fútbol no se detiene, aun cuando el juego quede paralizado; en vez de ello, una vez transcurridos los 45 minutos de cada mitad, el árbitro agrega un tiempo adicional de acuerdo a su cálculo, que no siempre equivale al verdadero tiempo perdido. La manera más efectiva de modificar el comportamiento de los jugadores no es a través del uso de tarjetas, sino deteniendo el reloj cada vez que el balón sale del campo o se detiene el juego debido a una lesión o infracción. Con esta sencilla modificación, el incentivo de emplear tácticas que detienen el juego desaparece, permitiendo un juego más fluido durante los últimos minutos. En otras palabras, la conducta de los jugadores cambiaría de manera natural, sin tener que recurrir a la amenaza de amonestaciones.

Estos dos ejemplos buscan explicar la diferencia que hay entre normas que buscan imponer una conducta para obtener un resultado y aquellas que incentivan un cambio en dicha conducta de forma más natural. En otras palabras, cuando un comportamiento resulta beneficioso para una persona, esta continuará realizándolo incluso cuando pudiera existir algún castigo; es solamente cuando dicho comportamiento deja de ser beneficioso o cuando aparece una alternativa más atractiva que la persona modificará su accionar, por lo que resulta más eficiente establecer normas que incentivan ese cambio a normas que simplemente sancionan determinada conducta.

En el caso de los partidos políticos en el Perú, la situación es muy parecida: para fortalecer a los partidos políticos, no es suficiente con crear requisitos para su formación y funcionamiento, como la Ley de Organizaciones Políticas; también es necesario establecer las condiciones adecuadas para que las propias agrupaciones tengan el incentivo de formar partidos modernos en vez de mantenerse como pequeños movimientos personalistas. Es ahí donde la Ley Orgánica de Elecciones juega un papel fundamental, ya que en esta —mediante el sistema electoral— se fijan las reglas de juego. Por lo tanto, cuando hablamos de la fragilidad de la democracia peruana y la de sus partidos —e incluso de la expansión de la corrupción a raíz de la ausencia de mecanismos de fiscalización horizontal y vertical— es importante tener claro que esta es causada en gran parte por el sistema electoral vigente, y es ahí donde nuestros esfuerzos deben enfocarse, porque su modificación tiene un impacto directo en el mejoramiento de nuestra democracia.

El sistema electoral peruano actual genera los siguientes efectos negativos que impiden el desarrollo y el fortalecimiento de la democracia en nuestro país:

- *Incentiva la creación de numerosas agrupaciones que aparecen y desaparecen con cada ciclo electoral, aumentando el grado de voto desinformado;*
- *Reduce el nivel de accountability vertical, debido a la existencia de más de un representante por circunscripción;*
- *Genera mayores costos de campaña para los candidatos debido al voto preferencial opcional y los distritos plurinominales, incentivando la*

corrupción y la búsqueda de financiamiento proveniente de fuentes potencialmente ilícitas;

- *Lleva a posibles resultados donde el candidato con el mayor número de votos preferenciales no sea el elegido;*
- *Incentiva la proliferación de movimientos regionales y de «políticos camaleones», que cambian de una agrupación a otra en cada elección;*
- *Aumenta el nivel de volatilidad en la composición del Congreso debido a su renovación total cada cinco años;*
- *Aumenta el voto desinformado y tergiversa el espíritu democrático al emplear el voto obligatorio.*

Proliferación de agrupaciones políticas y candidatos – voto desinformado

Por lo general, el uso de representación proporcional con distritos plurinominales en las elecciones legislativas incentiva la creación de un mayor número de agrupaciones políticas, debido a la valla relativamente más baja para obtener escaños en el Congreso. Esto, en consecuencia, termina siendo negativo para el propio proceso democrático al inundar al elector con decenas de opciones que aumentan la probabilidad de un voto desinformado.

Durante las elecciones generales de 2011, participaron 13 agrupaciones y alianzas políticas, 10 de las cuales presentaron planchas presidenciales[126]. Este número, aunque de por sí es relativamente alto, no representa necesariamente el número de partidos inscritos ese año ya que, en dicho proceso electoral, cuatro de las mencionadas 13 agrupaciones —Alianza por el Gran Cambio, Alianza Fuerza Social, Alianza Perú Posible y Alianza Solidaridad Nacional— eran alianzas electorales conformadas por varios partidos. Tomando en cuenta estas agrupaciones de manera individual, en 2011 hubo un total de 28 partidos políticos nacionales inscritos. De manera similar, para las elecciones generales de 2016, se inscribieron inicialmente 19 agrupaciones y alianzas políticas con planchas

[126] Las 13 agrupaciones que participaron en las elecciones legislativas fueron: Alianza Para el Gran Cambio, Fuerza 2011, GANA Perú, Alianza Perú Posible, Alianza Solidaridad Nacional, Justicia, Tecnología y Ecología, Partido Despertar Nacional, Partido Fonavista del Perú, Partido Fuerza Nacional, Partido Político Adelante, Partido Aprista, Alianza Fuerza Social y Cambio Radical. Cabe señalar que los últimos tres grupos no presentaron candidatos presidenciales.

presidenciales, un incremento de 90 % comparado con el ciclo electoral anterior. Aunque el número de planchas eventualmente se redujo a 10, debió a factores vinculados con la separación de candidatos por parte del Jurado Nacional de Elecciones o por decisión propia de las agrupaciones y sus candidatos, que temían perder su inscripción al no alcanzar la valla del 5 %. Asimismo, para las elecciones congresales extraordinarias de 2020, se presentaron un total de 21 agrupaciones en el distrito de Lima Metropolitana, mientras que, en las elecciones generales de 2021, fueron 20.

El excesivo número de agrupaciones políticas en el Perú es aún más notorio si lo comparamos con las democracias más sólidas del mundo, que tienen menos partidos inscritos que en nuestro país, particularmente aquellos países en donde se utiliza una variante del sistema de escrutinio uninominal mayoritario. La democracia, por lo tanto, no se mide necesariamente por el número de partidos que participan. El Perú no es más democrático que estos países simplemente porque existen 20 partidos y cientos de movimientos regionales. Al contrario, nuestra democracia es más débil porque no contamos con partidos modernos, organizados o con ideologías definidas. Sí, existen más partidos en nuestro país, pero la mayoría de estos son poco más que vehículos políticos para pequeñas cúpulas, sin ideologías definidas o propuestas claras. Al respecto, de acuerdo con estudios globales como el Índice de democracia 2021 de la revista *The Economist*, el Perú es considerado una «democracia defectuosa», situada en el puesto 71 de 167 países[127].

Al existir tantas agrupaciones, varias de estas suelen tener coincidencias en muchos temas; sin embargo, en vez de trabajar juntos para impulsar una agenda común, muchos de estos grupos optan por disputar entre sí por los mismos votos, dividiendo el apoyo de un sector de la población y perjudicando sus propios intereses. En otros casos, existen agrupaciones que no tienen una ideología o propuesta claramente definida y más bien sirven como «vientres de alquiler» para que cualquier persona con los medios económicos suficientes pueda postular al Congreso o a la presidencia[128]. Durante las elecciones parlamentarias de 2011 y 2016, muchas de estas agrupaciones formaron alianzas

[127] The Economist Intelligence Unit. *Democracy Index 2021*.

[128] Cabe señalar que el solo hecho de que exista el concepto de *vientre de alquiler* en el discurso político nacional demuestra lo mucho que han degenerado los partidos en el país.

electorales no necesariamente por afinidades ideológicas, sino simplemente para poder superar la valla electoral de 5 % exigida por ley.

Finalmente, al haber tantas opciones, es más difícil para los votantes conocer a cada uno de los candidatos y sus respectivos partidos, lo cual incremente exponencialmente la probabilidad de que el voto sea desinformado. El caso de Lima Metropolitana es particularmente notorio, ya que dicha circunscripción representa a un solo distrito electoral en donde se disputan 33 curules. En las elecciones parlamentarias de 2021, las 20 agrupaciones políticas que participaron presentaron listas de 33 candidatos para dicha circunscripción, lo que significa que, para aquellas elecciones, los electores tenían que escoger entre 660 candidatos, una cantidad tan absurda que hace imposible poder estudiar las propuestas o los perfiles de cada uno de los candidatos. Lima es un caso extremo, pero todo el Perú enfrenta una situación similar; en 2021, se presentaron un total de 476 listas al Congreso a nivel nacional[129], equivalente a un promedio de 17.63 listas por cada distrito electoral. Con ese número tan elevado de candidatos, ¿cuántas personas realmente llegan a conocer a todos los candidatos y sus propuestas? En verdad, la tarea de elegir a nuestros representantes se hace prácticamente imposible, hasta para el ciudadano más informado; ni qué decir para aquellas personas que, por diversos motivos, no pueden o no tienen el interés de informarse sobre los candidatos y sus propuestas. En el mejor de los casos, las personas votan con información incompleta, conociendo a un número reducido de candidatos; en el peor de los casos, emiten un voto casi de manera aleatoria, sin conocer a nadie y en total ignorancia.

Al establecer una valla baja para que agrupaciones puedan obtener curules en el Congreso, el sistema electoral vigente crea las condiciones para que agrupaciones pequeñas, sin una ideología definida, puedan existir y sobrevivir, lo cual perjudica una democracia frágil como la peruana. El excesivo número de partidos genera, a su vez, un elevado número de candidatos, que puede llegar a números altísimos, imposibilitando un voto informado, yendo directamente en contra de uno de los factores identificados en el capítulo anterior para el funcionamiento de una democracia.

---

[129] «Conoce aquí la lista de candidatos al Congreso y el Parlamento Andino» *El Peruano*. 8 de abril de 2021. https://elperuano.pe/noticia/118477-conoce-aqui-la-lista-de-candidatos-al-congreso-y-el-parlamento-andino.

Falta de representatividad y fiscalización

Ya se ha señalado que uno de los elementos más importantes para la buena gestión de los congresistas es la labor de fiscalización que ejercen los votantes sobre su desempeño, concepto conocido como *accountability* vertical[130]. Este es, en verdad, un aspecto fundamental de la democracia; si un político hace un buen trabajo, es premiado por el pueblo mediante la reelección, y si su desempeño no satisface a la mayoría, entonces debería ser castigado en las siguientes elecciones[131].

Para que pueda existir un grado de *accountability*, cada elector tiene que saber a quién fiscalizar, lo cual requiere que se establezca previamente un vínculo entre representante y representados[132]. Cuando el vínculo es claro, el representante elegido es directamente responsable de defender los intereses de su distrito electoral, mientras que los ciudadanos de dicha circunscripción, al conocer quién es su representante en el Congreso, sabrán a quién acudir para defender dichos intereses, a la vez de vigilar su labor. En este escenario, el congresista desarrolla un vínculo estrecho con sus electores —denominado *constituency link* en inglés— que permite que los representantes tengan un desempeño más eficiente.

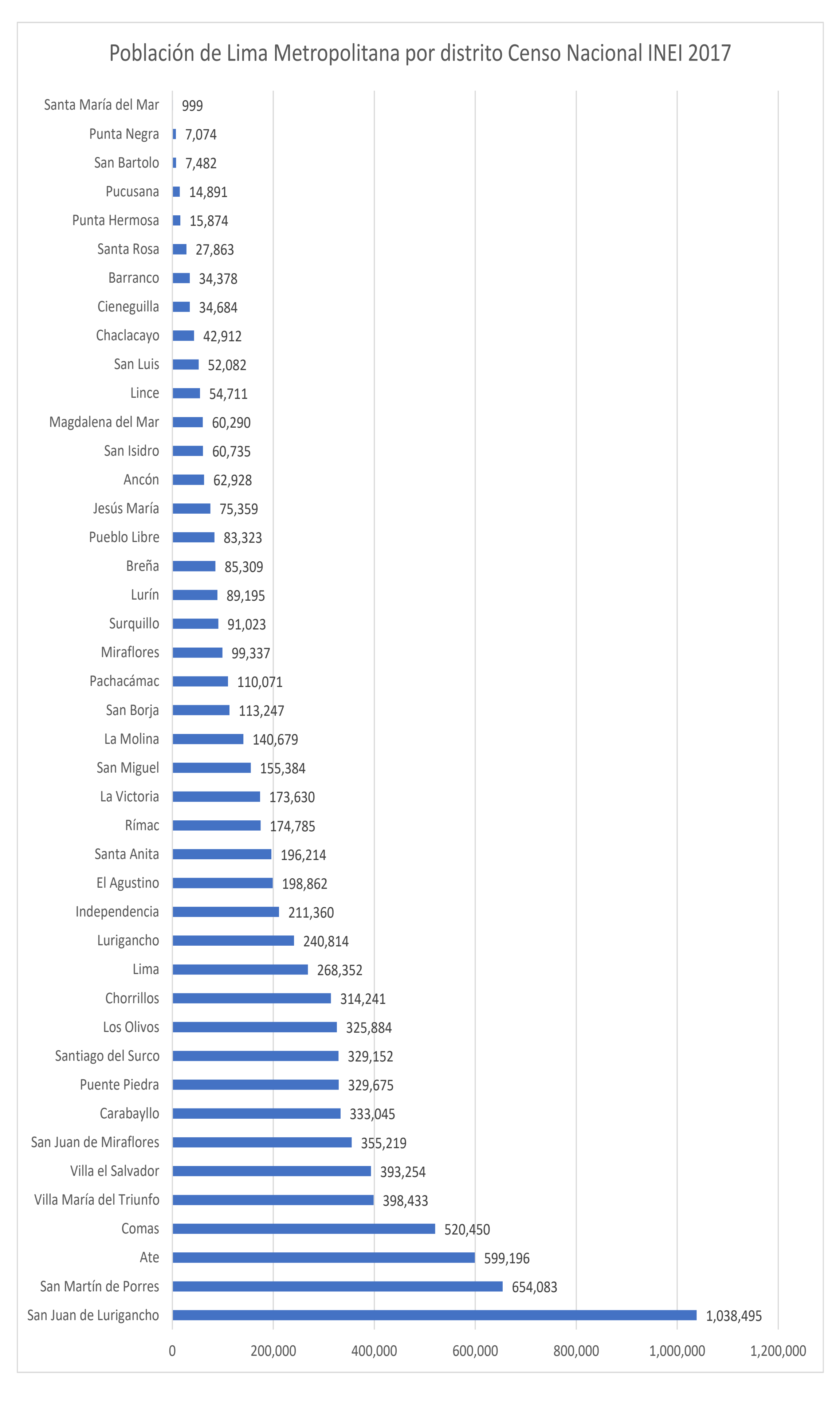
Desafortunadamente, el sistema actual en el Perú falla en ambos aspectos. Primeramente, al haber más de un congresista por distrito electoral, el *constituency link* entre los representantes y los electores es más débil; y es que, al no conocer quién es su representante ante el Congreso, el ciudadano no sabe a quién acudir para cualquier reclamo. Al haber más de un representante que debería estar «bajo la lupa» de una circunscripción en particular, al final, nadie lo está, dejando a los congresistas operar casi en el anonimato, al menos hasta

[130] Erika Moreno, Brian F. Crisp y Matthew Soberg Shugart, «The accountability deficit in Latin America», en *Democratic Accountability in Latin America*, eds., Scott Mainwaring y Christopher Welna (Oxford: Oxford University Press, 2003), 97.
[131] Larry Diamond, «Building trust in government by improving governance», documento presentado en el *7th Global Forum on Reinventing Government: «Building trust in Government»* auspiciado por las Naciones Unidas Sesión V: Elecciones, Parlamentos y Confianza Ciudadana (Viena: 27 de junio de 2007).
[132] Gavin Thompson, «Keeping things in proportion: how can voting systems be fairer?», *Significance* Vol. 7 Nº 3 (julio 2010), 131.

que ocurra un escándalo y sea recogido por los medios de comunicación[133]. Un segundo aspecto está vinculado, propiamente, con la labor de fiscalización que realiza la ciudadanía y las herramientas que esta tiene para premiar o castigar a sus representantes. Aquí se debe mencionar que, en diciembre de 2018, mediante referéndum, se eliminó la reelección de congresistas. Esta medida prosperó porque había un deseo de querer «castigar» a los políticos, particularmente a aquellos que permanecían en el Congreso por varios años. Lamentablemente, esta decisión también ha sido perjudicial para el propio electorado, porque eliminó una de sus herramientas más importantes que tenían para ejercer presión sobre sus representantes e incentivarlos a tener un buen desempeño. Esto es particularmente problemático en un país como el Perú, que no cuenta necesariamente con instituciones estatales sólidas que puedan fiscalizar de manera adecuada la labor de los funcionarios elegidos. La percepción de impunidad de los parlamentarios contribuye con la creciente insatisfacción entre la ciudadanía e incrementa el nivel de desaprobación de las instituciones públicas, lo que termina repercutiendo en la misma percepción de la efectividad de la democracia.

Distritos plurinominales tampoco conducen necesariamente a una mejor representatividad, pues muchas veces los representantes electos no tienen un vínculo directo con los electores de su propio distrito electoral. Para entender mejor esta idea, analicemos nuevamente el caso de Lima Metropolitana. Según el censo 2017 del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), la población de los 43 distritos que conforman la provincia de Lima ascendió a aproximadamente 8 574 974 habitantes. De este total, más de la mitad habita en apenas ocho distritos: San Juan de Lurigancho, San Martín de Porres, Ate, Comas, Villa María del Triunfo, Villa el Salvador, San Juan de Miraflores y Carabayllo.

[133] Como sucedió en los casos del «Lavapies», «Comepollo», «Mataperro», «Robacable», «Robaluz», etc. *ad nauseam*.


Población de Lima Metropolitana por distrito Censo Nacional INEI 2017
Santa María del Mar
999
Punta Negra
7,074
San Bartolo
7,482
Pucusana
14,891
Punta Hermosa
15,874
Santa Rosa
27,863
Barranco
34,378
Cieneguilla
34,684
Chaclacayo
42,912
San Luis
52,082
Lince
54,711
Magdalena del Mar
60,290
San Isidro
60,735
Ancón
62,928
Jesús María
75,359
Pueblo Libre
83,323
Breña
85,309
Lurín
89,195
Surquillo
91,023
Miraflores
99,337
Pachacámac
110,071
San Borja
113,247
La Molina
140,679
San Miguel
155,384
La Victoria
173,630
Rímac
174,785
Santa Anita
196,214
El Agustino
198,862
Independencia
211,360
Lurigancho
240,814
Lima
268,352
Chorrillos
314,241
Los Olivos
325,884
Santiago del Surco
329,152
Puente Piedra
329,675
Carabayllo
333,045
San Juan de Miraflores
355,219
Villa el Salvador
393,254
Villa María del Triunfo
398,433
Comas
520,450
Ate
599,196
San Martín de Porres
654,083
San Juan de Lurigancho
1,038,495
0
200,000
400,000
600,000
800,000
1,000,000
1,200,000

Con esta distribución demográfica, lo justo y lo lógico sería que los vecinos de estos distritos puedan tener una importante representación en el Congreso; pero no es así. De los 33 congresistas electos para representar a Lima Metropolitana durante el periodo 2021-2026, 25 de ellos —equivalente al 76 %— son vecinos de los que se podrían denominar distritos «tradicionales» y, de estos, 19 provienen de distritos como La Molina, Santiago de Surco, Miraflores, San Isidro y San Borja. Estos distritos, en su conjunto, tienen una población de apenas 743 150 habitantes de acuerdo con las cifras de 2017 —apenas 8.66 % de toda la provincia— lo que equivale a un representante por cada 39 113 personas. En cambio, los ocho distritos más poblados de Lima —precisamente aquellos que hacen posible que Lima pueda gozar de semejante cantidad de curules en el Congreso y donde también se concentra la mayor actividad política durante las campañas electorales— cuentan con apenas seis representantes para una población de 4 292 175 habitantes, equivalente a un representante por cada 715 362 personas.

Claramente, hay un desbalance y distorsión en la representación de los congresistas por Lima Metropolitana, favoreciendo a unos pocos distritos por sobre otros y perjudicando aquellos con mayor población, que además están ubicados en la periferia de la capital. Esta distorsión es, precisamente, uno de los problemas fundamentales del sistema actual: la falta de una representación efectiva y justa en un sistema supuestamente diseñado para maximizar el nivel de representación. Lo que agrava aún más esta situación de injusticia es que, en su mayoría, estos distritos son los que tienen los índices más elevados de pobreza, desnutrición, crimen y contaminación, y que podrían beneficiarse de una mejor representación en el Legislativo. En un país tan centralizado como el Perú —en donde un tercio la población habita en la capital— es aún más grosero que un número tan elevado de representantes en el Congreso provenga de un puñado de distritos capitalinos.

Aumento en los costos de campaña / probabilidades de corrupción

Un elemento que muchas veces es relegado a un segundo plano cuando se analiza la democracia es el tema de costos de campaña y fuentes de financiamiento. La cruda realidad es que, con cada ciclo electoral, los candidatos

requieren de más dinero para montar campañas efectivas y así poder competir adecuadamente. Hoy en día, la organización y ejecución de una campaña seria requiere de un presupuesto elevado, y no solo para afiches, pancartas o *spots* publicitarios en los distintos medios de comunicación; sino también para locales de campaña, vehículos, tarimas y equipos de sonido para los mítines y entretenimiento, así como para el grupo de asesores y un sinfín de otros gastos que elevan de manera considerable los costos. Ciertamente, uno de los mayores retos que tiene la democracia en el siglo XXI —no solo en el Perú sino en todo el mundo— es encontrar la manera de solucionar el problema de los costos elevados de campaña o, al menos, evitar que los costos sigan incrementando de manera tan drástica.

No hay que perder de vista que la democracia, al menos en su concepción ideal, es una forma de gobierno que otorga a cada ciudadano el derecho de participar en la toma de decisiones de su comunidad, ya sea como elector o como candidato. Para que funcione, debe ser un sistema inclusivo e igualitario, en donde cada ciudadano tiene un voto y cada candidato tiene las mismas posibilidades para difundir sus propuestas. La realidad es que estamos muy lejos de ese ideal, por más noble que sea. Si bien cada ciudadano sigue teniendo derecho a un solo voto, lamentablemente, muchas veces el voto individual es lo que menos importa hoy en día, porque las elecciones no se ganan con un solo voto, sino con miles, o millones de ellos, y requiere de ingentes cantidades de recursos para poder captarlos. En ese sentido —al menos en lo que se refiere a los procesos electorales— no todas las personas son iguales, como tampoco lo son las oportunidades para quienes quieren ser candidatos.

Cuando estamos frente a una realidad en donde las campañas requieren de presupuestos millonarios, el candidato con menos recursos empieza con una enorme desventaja frente a sus oponentes mejor financiados mucho antes del inicio de la campaña. Este sistema juega a favor de los candidatos adinerados o mejor conectados, que suelen ser políticos veteranos, y perjudica mayormente a los políticos jóvenes o novatos que quieren incursionar en la política por primera vez, que a menudo pueden traer consigo propuestas nuevas pero que no cuentan con los recursos necesarios para ser competitivos. Esta disonancia entre lo que es y lo que debería ser la democracia nos lleva inevitablemente a un problema cada vez más grave: la influencia que tienen los actores externos que financian las

campañas. Evidentemente, son pocos los candidatos que cuentan con recursos propios para financiar toda una campaña de manera independiente; ni los políticos más experimentados tienen la capacidad para hacerlo, por lo que recurren a personas o empresas para financiar sus campañas.

El involucramiento económico de terceros en las campañas no es un problema en sí mismo, toda vez que un elemento importante de la democracia está en el derecho que tiene la ciudadanía de participar en una campaña, ya sea dedicando tiempo como voluntario o apoyando económicamente. El problema está cuando un contribuyente llega a adquirir un grado excesivo de influencia sobre la campaña y sobre el candidato, a tal punto que merma la independencia de este último una vez que es elegido[134]. Esto se hace aún más tangible cuando un candidato, en vez de tener a varias personas que aportan montos relativamente menores, recurre a unos pocos «mecenas» para financiar su campaña. Para ilustrar este punto de manera más clara, veamos el siguiente cuadro que muestra un caso hipotético:

Candidatos	Fondos	Nº de contribuyentes	Aporte por persona	Grado de Influencia como porcentaje total
A	S/1 000 000	2	S/500 000	50%
B	S/1 000 000	1 000	S/1 000	0.1%

En este ejemplo, tenemos a dos candidatos que compiten en un mismo distrito electoral y que cuentan con el mismo presupuesto, conseguido a través de aportes de terceros. Al tener la misma cantidad de dinero, ambas campañas tendrán más o menos los mismos recursos para disputar las elecciones. La diferencia está en el que el candidato A solo tiene dos contribuyentes que apoyaron a su campaña, mientras que el candidato B cuenta con 1 000. Pese a que los dos candidatos manejan el mismo presupuesto para sus campañas, el candidato A recurrió a dos «mecenas», que aportaron S/500 000 cada uno, mientras que el candidato B logró obtener el apoyo de 1 000 personas, cada uno aportando S/1 000. Si convertimos el aporte de cada persona en un porcentaje que refleja el grado de influencia, nos damos cuenta de que las dos personas que

[134] Fred Wertheimer y Susan Weiss Manes, «Campaign finance reform: a key to restoring the health of our democracy», *Columbia Law Review* Vol. 94 Nº 4 (mayo 1994), 1126-1159.

apoyan la campaña del candidato A tienen un grado de influencia de 50 %, mientras que cada persona que apoyó al candidato B tiene un grado de influencia de 0.1 %.

Esto no es más que una explicación cuantitativa de una situación evidente: cuanto más dinero una persona aporta a la campaña de un candidato, más influencia adquiere sobre ese candidato. Es una realidad que, lamentablemente, compromete seriamente los ideales del proceso democrático y, en muchos casos, se convierte en corrupción por parte de políticos y contribuyentes. Un candidato que depende de un reducido número de personas para financiar su campaña probablemente deberá cumplir con ciertas condiciones impuestas o correr el riesgo de perder su financiamiento. Si estos contribuyentes tienen algún interés en particular, hay una mayor probabilidad de que el candidato esté dispuesto a escuchar sus demandas. En el mejor de los casos, su gestión estaría marcada por un discurso favorable a los intereses de sus «mecenas»; en el peor de los casos, estaría comprometido a utilizar su cargo público para beneficio de ellos. En cambio, un candidato con varios contribuyentes cuenta con una base amplia de personas que apoyan su candidatura por las propuestas hechas durante la campaña, sin que ellos tengan el grado de influencia suficiente como para comprometer su independencia. Si uno de ellos decidiera no apoyar más al candidato, el financiamiento no se vería afectado de manera drástica, debido a que cada aporte representa un pequeño porcentaje del total. En esta situación, el candidato con más contribuyentes mantiene un mayor grado de independencia que el candidato con un número reducido de aportantes.

Diversos países, incluyendo el Perú, han tomado medidas para controlar los costos de campaña, a través de reglas que establecen límites respecto a la cantidad que se puede aportar a una campaña o que crean condiciones igualitarias para difundir anuncios políticos por televisión. Dichas medidas, aunque importantes, no atacan necesariamente el problema de fondo; prueba de ello es que, en nuestro país, existen varias investigaciones por casos de falsos aportantes y aportes no declarados. Algunas de las principales causas del incremento de los costos de campaña tienen que ver con el tamaño de los distritos electorales, el número de agrupaciones políticas y el carácter individualista de las campañas. Distritos electorales plurinominales suelen ser geográficamente más grandes que los distritos uninominales; por lo tanto, los costos de campaña para

cubrir todo el distrito y llegar a toda la población, son ser mayores también. Asimismo, los costos aumentan aún más en la medida que existen decenas de otros candidatos, ya que cada candidato tiene que hacer un mayor esfuerzo para distinguirse de los demás y conseguir el apoyo del electorado. Al estar bombardeado con tanta publicidad, mítines, afiches y demás parafernalia asociada con las campañas electorales de decenas de agrupaciones, el elector eventualmente deja de prestar atención a los mensajes políticos, creándose —curiosamente— una mayor presión para gastar aún más y así intentar penetrar la conciencia del elector.

El voto preferencial es otro elemento dañino, porque convierte las campañas parlamentarias en concursos individualistas y genera competencias intrapartidarias. Y es que, en vez de que los candidatos de una lista electoral combinen esfuerzos —y presupuestos— en una campaña colectiva y partidaria, el voto preferencial crea una especie de carrera individualista incluso entre los miembros de una misma agrupación, quienes compiten entre sí para obtener el mayor número de votos preferenciales y con ello encabezar sus listas. Esta situación fragmenta los partidos, en tanto cada candidato buscará asegurar primero su elección en vez del éxito de su agrupación[135]. Esto, en muchos casos, incluso puede llevar a que existan candidatos con posturas radicalmente opuestas en ciertos temas dentro de una lista electoral. Todos estos elementos contribuyen a aumentar los costos de campaña, con lo cual aumentan también las probabilidades de que los candidatos estén controlados por intereses económicos especiales o, en el peor de los casos, acudan a fuentes de financiamiento de dudosa proveniencia.

Sin garantía que el candidato con mayor número de votos preferenciales sea electo

Una de las características fundamentales de la democracia tiene que ver con la voluntad de las mayorías. Es una idea universalmente reconocida y uno de los pilares que sostiene el sistema. Lamentablemente, en el sistema electoral

[135] Matthew E. Bergman y Matthew Soberg Shugart, «Patterns of intraparty competition in open-list & SNTV systems», *Electoral studies* Vol. 32 Nº 2 (junio 2013), 321-333.

peruano vigente, es posible que un candidato obtenga el mayor número de votos preferenciales y aun así no llegue a ser electo al Congreso.

De acuerdo a la Ley Orgánica de Elecciones, el voto preferencial se utiliza solamente para establecer el orden dentro de una lista electoral y no para determinar qué candidatos serán elegidos al parlamento, ya que esto se hace posteriormente, utilizando la cifra repartidora. Sin embargo, este método hace que sean posibles situaciones anómalas, en donde un candidato quede fuera aun cuando obtuvo más votos preferenciales que cualquier otro candidato. Para entender mejor este fenómeno, regresemos al ejemplo del capítulo anterior con las cuatro agrupaciones políticas —A, B, C y D— disputando 6 escaños parlamentarios en un distrito electoral.

Agrupaciones	Votos	Porcentaje de votos emitidos
Partido A	49 000	49%
Partido B	34 000	34%
Partido C	16 000	16%
Partido D	1 000	1%
TOTAL	**100 000**	**100%**

Como vimos anteriormente, cada agrupación presenta una lista de candidatos en igual número al de los escaños en juego, cuyo orden se determina de acuerdo al número de votos preferenciales que cada candidato recibió. Luego de ello, se emplea el método D'Hondt para hallar la cifra repartidora, que en este caso es 16 000:

		CANDIDATOS					
		1	**2**	**3**	**4**	**5**	**6**
PARTIDOS	**A**	49 000	24 500	16 333	12 250	9 800	8 167
	B	34 000	17 000	11 333	8 500	6 800	5 667
	C	16 000	8 000	5 333	4 000	3 200	2 667
	D	1 000	500	333	250	200	167

Al dividir los votos de cada agrupación por la cifra repartidora, obtenemos los siguientes resultados:

PARTIDOS	NÚMERO DE VOTOS	DIVIDIDO POR LA CIFRA REPARTIDORA	COCIENTE	ESCAÑOS OBTENIDOS
A	49 000	16 000	3.06	3
B	34 000	16 000	2.13	2
C	16 000	16 000	1	1
D	1 000	16 000	0.06	0

En este ejemplo, el Partido D se queda sin representación porque, al obtener solo 1 000 votos, queda por debajo de la cifra repartidora. Sin embargo, supongamos que, de este total, 950 fueron votos preferenciales para el candidato 1, y que ningún otro candidato de los demás partidos obtuvo más de 949 votos preferenciales. En este caso hipotético, el candidato 1 del Partido D habría recibido más votos que cualquier otro candidato de cualquier otra lista; sin embargo, al pertenecer a la lista con el menor número de votos, quedaría fuera del Congreso.

Este no es un simple caso hipotético; en casi cada elección congresal, hay candidatos que no logran ocupar una curul pese a estar entre los más votados. En las elecciones parlamentarias de 2021 por Lima Metropolitana, por ejemplo, cinco de los 33 candidatos más votados no accedieron a un escaño parlamentario, cediendo dichas plazas a cinco candidatos de otras agrupaciones con menos votos preferenciales. Es del caso mencionar que uno de los candidatos que no ingresó al Congreso incluso obtuvo más votos que 18 de los 33 Congresistas elegidos por Lima Metropolitana. De otro lado, de las cinco personas que sí ingresaron al Congreso, dos de ellas —ambas de Perú Libre, la agrupación con mayor representación— no lograron alcanzar ni los 10 000 votos preferenciales.

Ahora bien, la Ley Orgánica de Elecciones establece que el voto preferencial se contabiliza solo para determinar el orden dentro de una lista y no como votos que cuenten directamente para el candidato. Sin embargo, analizando esto desde una perspectiva menos jurídica y más democrática, los votos preferenciales no dejan de ser manifestaciones claras de apoyo por parte del electorado hacia un candidato, por lo que no deja de ser contradictorio con el espíritu democrático que candidatos que reciben un alto número de votos preferenciales sean excluidos, particularmente en un sistema que supuestamente favorece la representatividad.

	CANDIDATOS CONGRESALES ELECTOS POR LIMA METROPOLITANA		
	PERÍODO 2021 – 2026		
	Candidato	**Agrupacion**	**Votos obtenidos**
1	Jorge Carlos Montoya Manrique	Renovación Popular	138,231
2	José León Luna Gálvez	Podemos Perú	91,055
3	Susel Ana María Paredes Piqué	Partido Morado	76,785
4	María de los Milagros Jackeline Jáuregui Martínez de Aguayo	Renovación Popular	68,003
5	George Edward Málaga Trillo	Partido Morado	67,044
6	Hernando Guerra García Campos	Fuerza Popular	55,987
7	Digna Calle Lobatón	Podemos Perú	54,282
8	Flor Aidee Pablo Medina	Partido Morado	53,899
9	Norma Martina Yarrow Lumbreras	Renovación Popular	51,103
10	Adriana Josefina Tudela Gutiérrez	Avanza País	47,139
11	José Daniel Williams Zapata	Avanza País	44,789
12	Sigrid Tesoro Bazán Narro	Juntos Por el Perú	44,359
13	Carmen Patricia Juárez Gallegos	Fuerza Popular	40,125
14	José Ernesto Cueto Aservi	Renovación Popular	36,769
15	José Alberto Arriola Tueros	Acción Popular	34,982
16	Isabel Cortez Aguirre	Juntos Por el Perú	34,888
17	Alejandro Enrique Cavero Alva	Avanza País	30,242
18	Roberto Helbert Sánchez Palomino	Juntos Por el Perú	29,825
19	Yorel Kira Alcarraz Aguero	Somos Perú	28,404
20	María del Carmen Alva Prieto	Acción Popular	25,219
21	Ernesto Bustamante Donayre	Fuerza Popular	24,075
22	Alfredo Azurín Loayza	Somos Perú	23,624
23	Martha Lupe Moyano Delgado	Fuerza Popular	23,260
24	Rosangella Andrea Barbarán Reyes	Fuerza Popular	22,572
25	Yessica Rosselli Amuruz Dulanto	Avanza País	21,855
26	Gladys Margot Echaíz de Núñez Izaga	Alianza Para el Progreso	21,627
27	Alejandro Muñante Barrios	Renovación Popular	21,014
28	Héctor Pinto Valer	Renovación Popular	20,948
29	**Roberto Enrique Chiabra León**	**Alianza Para el Progreso**	**19,222**
30	**Caros Antonio Anderson Ramírez**	**Podemos Perú**	**14,052**
31	**José Enrique Jeri Oré**	**Somos Perú**	**11,654**
32	**Guillermo Bermejo Rojas**	**Perú Libre**	**8,254**
33	**Nivardo Edgar Tello Montes**	**Perú Libre**	**5,133**

Fuente: ONPE, 2021.

Nota: Nombres resaltados indican aquellos que obtuvieron una curul en el Congreso para el período 2021-2026, pese a no estar entre los 33 candidatos más votados en Lima Metropolitana.

	CANDIDATOS CONGRESALES POR LIMA METROPOLITANA CON MAYOR NUMERO DE VOTOS		
	ELECCIONES 2021		
	Candidato	**Agrupación**	**Votos obtenidos**
1	Jorge Carlos Montoya Manrique	Renovación Popular	138,231
2	José León Luna Gálvez	Podemos Perú	91,055
3	Susel Ana María Paredes Piqué	Partido Morado	76,785
4	María de los Milagros Jackeline Jáuregui Martínez de Aguayo	Renovación Popular	68,003
5	George Edward Málaga Trillo	Partido Morado	67,044
6	Hernando Guerra García Campos	Fuerza Popular	55,987
7	Digna Calle Lobatón	Podemos Perú	54,282
8	Flor Aidée Pablo Medina	Partido Morado	53,899
9	Norma Martina Yarrow Lumbreras	Renovación Popular	51,103
10	Adriana Josefina Tudela Gutiérrez	Avanza País	47,139
11	José Daniel Williams Zapata	Avanza País	44,789
12	Sigrid Tesoro Bazán Narro	Juntos Por el Perú	44,359
13	Carmen Patricia Juárez Gallegos	Fuerza Popular	40,125
14	José Ernesto Cueto Aservi	Renovación Popular	36,769
15	**Ricardo Pablo Belmont Cassinelli**	**Unión Por el Perú**	**35,967**
16	José Alberto Arriola Tueros	Acción Popular	34,982
17	Isabel Cortez Aguirre	Juntos Por el Perú	34,888
18	**Jorge Nieto Montesinos**	**Victoria Nacional**	**31,142**
19	Alejandro Enrique Cavero Alva	Avanza País	30,242
20	Roberto Helbert Sánchez Palomino	Juntos Por el Perú	29,825
21	**Rodolfo Pérez Osores**	**Partido Morado**	**28,668**
22	Yorel Kira Alcarraz Aguero	Somos Perú	28,404
23	María del Carmen Alva Prieto	Acción Popular	25,219
24	Carlos Bustamante Donayre	Fuerza Popular	24,075
25	Alfredo Azurín Loayza	Somos Perú	23,624
26	Martha Lupe Moyano Delgado	Fuerza Popular	23,260
27	**Úrsula Pilar Moscoso Martínez**	**Partido Morado**	**23,200**
28	Rosangella Andrea Barbarán Reyes	Fuerza Popular	22,572
29	Yessica Rosselli Amuruz Dulanto	Avanza País	21,855
30	Gladys Margot Echaíz de Núñez Izaga	Alianza Para el Progreso	21,627
31	Alejandro Muñante Barrios	Renovación Popular	21,014
32	Héctor Valer Pinto	Renovación Popular	20,948
33	**Guillermo Junior Cari Contreras**	**Juntos Por el Perú**	**20,034**

Fuente: ONPE, 2021.

Nota: Nombres resaltados indican aquellos candidatos que no obtuvieron una curul en el Congreso para el período 2021-2026

Asimismo, la misma ley señala que el objeto de la cifra repartidora —y por ende del sistema de representación proporcional en general— es «propiciar la representación de las minorías»[136]. Sin embargo, en esta repartición, los principales perjudicados fueron precisamente los candidatos de las agrupaciones más pequeñas. Esta contradicción es aún más notoria si tomamos en cuenta que el propio Congreso de la República sí reconoce la importancia de los votos preferenciales para la formación de su Junta Preparatoria. De acuerdo a su reglamento, el presidente de la Junta Preparatoria —ente encargado de dirigir las labores de constitución del nuevo Congreso— es el congresista «con mayor votación preferencial del grupo político que obtuvo la mayor votación»[137]. Esto genera un desequilibrio adicional debido a que el mayor votado casi siempre será un congresista por Lima Metropolitana, por ser, por amplio margen, el distrito electoral más grande del país, lo cual prácticamente elimina la posibilidad de que la Junta Preparatoria pueda ser presidida por un Congresista de provincia.

Proliferación de movimientos regionales y camaleones políticos

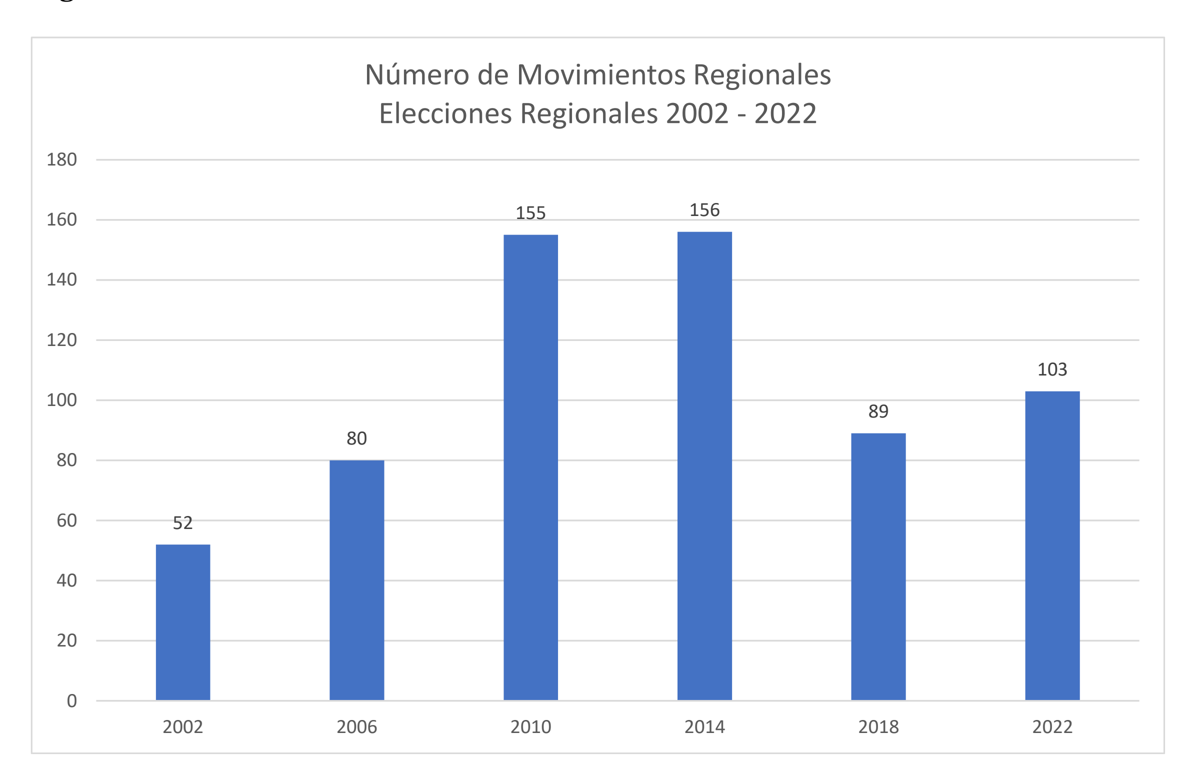
Como se ha mencionado, una de las principales herramientas del electorado es su capacidad de castigar o premiar a sus políticos a través del voto. Gobernantes eficaces, honestos y profesionales, que velan por los intereses de todos en la medida que sea posible, deberían ser premiados por los electores con otro mandato, mientras que los políticos mediocres, sin logros substanciales y enfrascados en escándalos de corrupción deberían ser castigados y reemplazados en las siguientes elecciones. Pero para que esto funcione, es necesario poder identificar a los políticos y asociarlos fácilmente con partidos establecidos.

El debilitamiento de los partidos políticos en el Perú ha traído consecuencias para la democracia no solo a nivel nacional, sino también a nivel regional y municipal, en donde —empezando en 2002 y continuando en 2006, 2010, 2014 y 2018— aparecieron un gran número de movimientos regionales independientes, sin vínculo alguno con los partidos nacionales. Estos

[136] Ley Nº 26859 «Ley Orgánica de Elecciones» (1 de octubre de 1997), artículo 29.
[137] Congreso de la República, *Reglamento del Congreso* - Capítulo I «Proceso de Constitución del Congreso», artículo 8 «Acreditación, registro y determinación de la Mesa».

movimientos se crean y se disuelven con cada ciclo electoral, lo que presenta un problema adicional para el fortalecimiento de la democracia en el país.

Los movimientos regionales hicieron su primera gran aparición en las elecciones de 2002, aunque no fueron adecuadamente normados hasta la promulgación de la Ley de Organizaciones Políticas de 2003, la cual estableció los procedimientos para su inscripción y funcionamiento. De acuerdo a dicha Ley, un movimiento es una organización política de alcance regional o departamental; en ese sentido, representa los intereses locales de una población y no tiene vínculo formal con algún partido nacional. La proliferación de estas agrupaciones ha sido realmente notable. En las elecciones regionales de 2002, se presentaron un total de 52 movimientos regionales en todo el Perú; en 2006, este número ascendió a 80; en 2010, participaron 155; para 2014, se presentaron 156; en 2018, fueron 89; y para las elecciones regionales de 2022, se inscribieron 103. Cabe enfatizar que estos números solo se refieren a los movimientos regionales y no incluyen a las agrupaciones nacionales que también presentaron candidatos en las elecciones regionales.



El problema, sin embargo, no se limita solamente al incremento en el número de agrupaciones que se presentan en cada elección; aparte de ello, se observa poca continuidad de los movimientos regionales de una elección a otra. Por ejemplo, de los 52 movimientos regionales que participaron en las contiendas

electorales de 2002, apenas 16 sobrevivieron para las elecciones de 2006; asimismo, de los 80 que participaron ese año, solo 41 figuraron en 2010; y de los 155 registrados en 2010, apenas 62 compitieron en 2014. Increíblemente, de los 52 movimientos que participaron en 2002, solamente siete participaron en las elecciones regionales de 2018.

Lamentablemente, esta proliferación de nuevos movimientos en cada ciclo electoral no ha significado necesariamente el ingreso de nuevos cuadros a la escena política nacional. Al contrario, debido a la relativa facilidad con la que movimientos regionales se pueden crear y disolver, políticos veteranos o desacreditados se presentan una y otra vez bajo distintos símbolos sin mayores consecuencias. Entre 2002 y 2014, un total de 189 candidatos postularon más de una vez a la gobernación (anteriormente presidencia) de sus regiones; de este total, 123 —equivalente al 65.1 %— cambiaron de agrupación al menos una vez[138].

Estos son los camaleones políticos que, por lo general, no cuentan con ideologías claras ni planes de gobierno concretos, siendo su principal objetivo simplemente ocupar un puesto dentro del aparato Estatal. En ese sentido, se aprovechan de la creación constante de movimientos regionales para pasar de una agrupación a otra, confundiendo al elector y aumentando sus posibilidades de conseguir una reelección.

Cambios volátiles en la composición del Congreso a raíz de su renovación total cada cinco años y no reelección

El artículo 90 de la constitución Política de 1993 establece que el Congreso de la República se elige por un periodo de cinco años; asimismo, el artículo 20 de la Ley Orgánica de Elecciones precisa que las elecciones congresales se realizan conjuntamente con las elecciones para presidente y vicepresidente de la República.

Durante los primeros cien años de vida republicana, el Perú contaba mayormente con un Congreso bicameral con una renovación parcial, generalmente cada dos o en algunos casos cada cuatro años para los

[138] Es del caso señalar que esta cifra solamente corresponde a aquellos candidatos que se presentaron a la gobernación más de una vez y no a las personas que postularon a distintos cargos durante este periodo que también cambiaron de agrupación.

senadores[139,140,141,142,143,144,145,146,147]; esto fue una influencia directa de los Estados Unidos, cuya constitución de 1788 establecía, precisamente, esta organización. Aquí es importante mencionar que los diseñadores de la constitución estadounidense creían en la necesidad de establecer un grado de representatividad en el Legislativo, pero, al mismo tiempo, temían la inherente volatilidad de la opinión pública. A fin de establecer un balance entre representatividad y estabilidad, diseñaron un sistema bicameral compuesto por una Cámara de Representantes y un Senado. La Cámara de Representantes se creó como el órgano representativo del pueblo, que se renovaría totalmente cada dos años; esto le permitía al electorado evaluar periódicamente la labor de sus representantes, dándole la oportunidad de premiar o castigar a los mismos de acuerdo a su desempeño. Como contrapeso a esta volatilidad, se fijó el mandato de los senadores en seis años y sin elección directa, lo que les otorgaba un mayor grado de libertad para deliberar conscientemente los pros y los contras de una ley sin tener que preocuparse de cualquier presión electoral. Por otro lado, a fin de garantizar cierta estabilidad en su composición, se dispuso que el Senado se renovaría parcialmente por tercios cada dos años.

La constitución estadounidense fue creada tomando en cuenta no solo problemas particulares de los Estados Unidos, sino también aquellos de carácter universal que afectan a cualquier sociedad. Cuando nos tocó diseñar nuestra primera constitución, decidimos adoptar muchas de las ideas plasmadas en la carta magna estadounidense, entre ellas la renovación parcial del Congreso para garantizar un grado de estabilidad dentro del Legislativo. Sin embargo, con el tiempo nos fuimos alejando de aquellos preceptos filosóficos hasta que, en 1920, se promulgó una nueva constitución que estableció por primera vez en el Perú el concepto de la renovación total del Congreso[148].

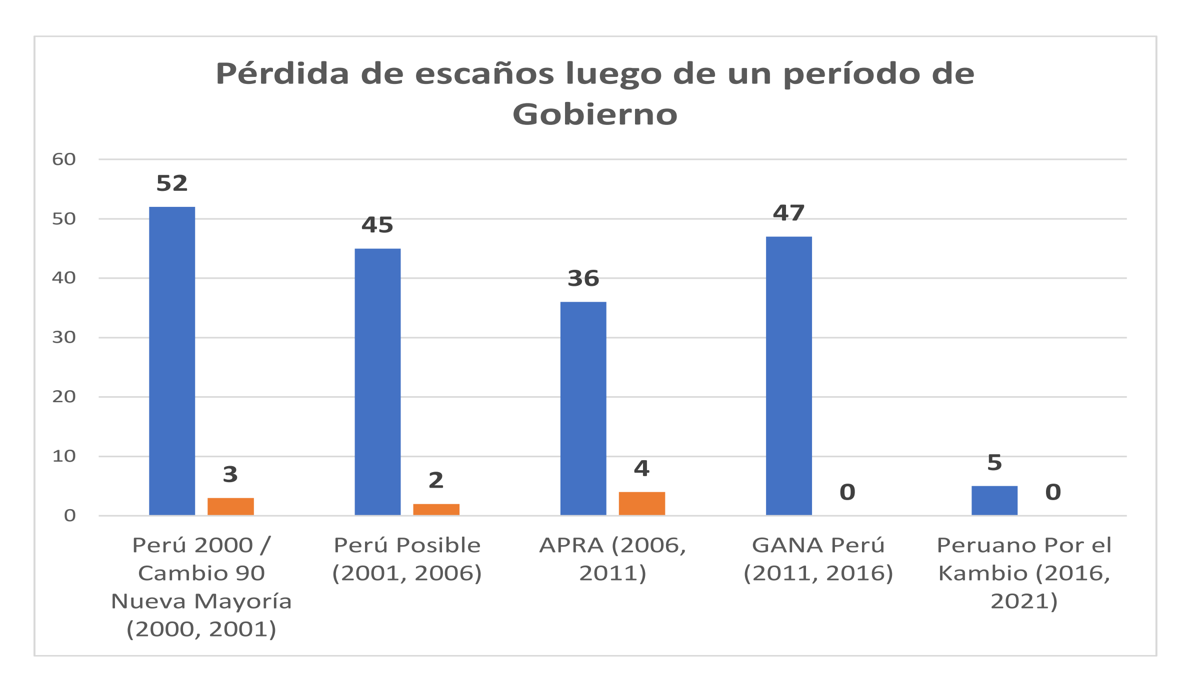
---

[139] *Constitución Política de la República Peruana de 1823*, artículos 55 y 89.
[140] *Constitución Política de 1826*, artículos 44 y 48.
[141] *Constitución Política de la República Peruana de 1828*, artículos 23 y 33.
[142] *Constitución Política de la República Peruana de 1834*, artículo 7 - Disposiciones transitorias.
[143] *Ley Fundamental de la Confederación Perú-Boliviana de 1837*, artículo 19.
[144] *Constitución Política de la República Peruana de 1839*, artículo 22.
[145] *Constitución de la República Peruana de 1856*, artículo 53.
[146] *Constitución Política del Perú de 1860*, artículo 57.
[147] *Constitución Política del Perú de 1867*, artículo 57.
[148] *Constitución para la República del Perú de 1920*, artículo 70.

Para Augusto Leguía —gran impulsor de aquella carta magna— la motivación era clara: al no contar con un partido establecido, él estaría enfrentado con un Congreso opositor que no le permitiría gobernar a su manera. Asimismo, al disolver el Congreso y establecer la renovación total del parlamento conjuntamente con las elecciones presidenciales cada cinco años, Leguía se aseguraba un Congreso dócil, dominado por sus propios seguidores, quienes serían elegidos simplemente por ser partidarios del caudillo. En otras palabras, la introducción del concepto de la renovación total del Congreso fue impulsada mayormente por el cálculo político de un hombre ambicioso, y no por ninguna cuestión filosófica guiada por un deseo de crear un sistema de gobierno estable y duradero, como fue el caso —aunque con sus propias falencias— de las primeras Constituciones peruanas. Sin embargo, pese a las motivaciones de Leguía, la renovación completa del Congreso ha perdurado, lo cual ha generado una serie de problemas para el fortalecimiento de los partidos políticos. Desde el año 2000, ha habido seis elecciones generales en el Perú (es decir, presidenciales y congresales); en cada una de ellas, exceptuando la de 2016, el partido que ganó la presidencia logró una representación importante en el Congreso. Sin embargo, para los siguientes comicios, esos mismos partidos sufrieron una reducción drástica en su representación.

Las elecciones de 2000 fueron dominadas por el fujimorismo, que logró 52 escaños. Luego de la vacancia de Alberto Fujimori en noviembre de ese año, se convocaron nuevas elecciones en 2001, en las que los fujimoristas lograron apenas 3 curules, una reducción de 94 %. Con la caída del fujimorismo, Perú Posible, liderado por Alejandro Toledo, dominó las elecciones de 2001, ganando 45 escaños. Pero, al igual que con el fujimorismo cinco años antes, para las elecciones de 2006 esta agrupación sufrió una pérdida de 96 % de su representación, obteniendo apenas 2 escaños. Las elecciones de 2006 fueron marcadas por el retorno del APRA y de Alan García, quien derrotó a Ollanta Humala en la segunda vuelta al presentarse como el «mal menor» debido a los temores que generaba Humala por su supuesta afiliación con el entonces presidente venezolano Hugo Chávez y la izquierda latinoamericana. El triunfo del APRA en las elecciones presidenciales vino acompañado con una representación en el Congreso de 36 curules. Pese a que el gobierno aprista no tuvo los tropiezos que tuvo el de Toledo, el resultado fue el mismo; para las elecciones generales de

2011, el APRA pudo ganar apenas 4 escaños, una reducción de 89 % de su representación parlamentaria de 2006. Sin embargo, la caída más estrepitosa la sufrió el partido de Humala, GANA Perú, que no pudo obtener ni una curul en 2016, aún cuando en 2011 tenían 47 congresistas.



Mención especial se debe hacer, precisamente, a las elecciones de 2016, por la manera en que se dividió el poder entre el Ejecutivo y el Legislativo. El gran triunfador de aquellas elecciones congresales fue Fuerza Popular, que obtuvo una mayoría absoluta de 73 escaños, aunque no ganó la presidencia, que fue para Pedro Pablo Kuczynski, candidato de Peruanos Por el Kambio. Dicha agrupación, sin embargo, solo obtuvo 5 escaños en aquellos comicios. Pese a tener el control efectivo de uno de los poderes del Estado, para 2021, la presencia de Fuerza Popular en el Congreso se redujo a 24 curules, mientras que Peruanos Por el Kambio desapareció de la escena política por completo.

En cada una de las elecciones desde 2000, el partido oficialista perdió aproximadamente el 90 % de su representación en los siguientes comicios. Ahora bien, es importante tener en cuenta que esta volatilidad refleja el enorme grado de descontento de la ciudadanía por el desempeño de los gobiernos de turno, lo cual es perfectamente legítimo dentro del marco democrático. Sin embargo, esta práctica recurrente y casi institucionalizada no deja de ser peligrosa para la continuidad de la democracia porque limita severamente la posibilidad de tener un partido de oposición que pueda morigerar los cambios bruscos en las políticas

del país cada cinco años, así como la posibilidad de continuar con políticas que transciendan un ciclo electoral. Este problema se ha agravado con la prohibición de la reelección de los Congresistas, que elimina cualquier posibilidad de mantener una cierta continuidad y experiencia en el Congreso, a la vez de quitar al electorado una importante herramienta para incentivar el buen desempeño de sus representantes, con la posibilidad de ser reelegido.

Voto obligatorio – tergiversación del espíritu democrático y aumento el voto desinformado

El concepto del sufragio obligatorio es de reciente data. Con el advenimiento de la democracia moderna en el mundo occidental a finales del siglo XVIII e inicios del siglo XIX, el voto era más un privilegio que un derecho, de tal manera que, en muchos países, lejos de obligar a sus ciudadanos a votar, imponían una serie de restricciones, prohibiendo el voto a las mujeres[149], a personas iletradas[150] y a hombres sin tierras[151]. Fue solamente a mediados del siglo XIX que el concepto del voto como un derecho y no como privilegio tomó fuerza en Europa y América, ampliando paulatinamente el universo de votantes al eliminar primero los requisitos económicos y de educación para los hombres[152] y posteriormente extendiendo dicho derecho a las mujeres en el siglo XX[153].

La expansión del sufragio en el Perú siguió este proceso, aunque no al mismo tiempo que los demás países. Durante sendos periodos de la segunda mitad del siglo XIX, hombres analfabetos e indígenas tenían el derecho al voto; sin embargo, para 1896, los hombres analfabetos fueron nuevamente excluidos, manteniéndose así por varias décadas. Mientras el sufragio se fue expandiendo en la mayoría del mundo occidental, desde 1896 hasta 1931, el Perú empleó el sufragio censitario, limitando el voto a los hombres de los estratos económicos más altos bajo la idea de que solo ellos tenían la capacidad para guiar al Perú hacia el progreso y la modernidad. Posteriormente, en 1931, el Perú eliminó el requisito económico y extendió el voto nuevamente a todos los hombres letrados, incluso

149 Sufragio masculino.
150 Sufragio calificado.
151 Sufragio censitario.
152 Sufragio universal masculino.
153 Sufragio universal.

estableciendo su obligatoriedad por primera vez. La inclusión de mujeres letradas sucedió en 1955, siendo el Perú uno de los últimos países en el mundo occidental en hacerlo; y fue recién mediante la constitución de 1979 que el Perú finalmente otorgó el derecho de voto a todos los ciudadanos mayores de 18 años de edad sin importar su nivel de educación.

El concepto del sufragio obligatorio fue desarrollado principalmente —aunque no de manera exclusiva— en los países iberoamericanos durante el siglo XX, bajo la idea de fomentar la participación de las masas en los procesos electorales y darles mayor «legitimidad» a los gobiernos electos. Actualmente, el artículo 31 de la constitución Política de 1993, así como los artículos 7 y 9 de la Ley Orgánica de Elecciones, definen el voto como un derecho que tiene que ser ejercido por todos los ciudadanos de manera obligatoria hasta los setenta años, luego de lo cual este se convierte en un derecho facultativo. La omisión del sufragio acarrea una multa.

Esto resulta ser una contradicción y una tergiversación no solo del espíritu democrático, sino también del mismo concepto de derecho; a diferencia de los deberes, los derechos son, por naturaleza, facultativos[154]; en otras palabras, el otorgamiento de un derecho trae consigo una libertad implícita para hacer uso o no de él. La Declaración Universal de Derechos Humanos, por ejemplo —reconocida por nuestra constitución—, señala que toda persona tiene el derecho a la libertad de opinión y expresión[155]; cualquier abstención de opinión o expresión no genera ningún castigo, debido a que es totalmente optativo. Esto se contrasta con los deberes, como el respeto a las leyes que tienen un elemento de obligatoriedad y acarrean una sanción o castigo por cualquier incumplimiento. Un derecho que es, a su vez, obligatorio, deja de ser un derecho y se vuelve en una obligación o un deber, por lo que debería llamarse como tal.

Los que apoyan la continuidad del voto obligatorio argumentan que es una costumbre desarrollada principalmente en América Latina, por lo que constituye una característica propia de la democracia en nuestra región y que, además, es necesaria para sostener la legitimidad del proceso en una democracia frágil como la peruana; acabar con el voto obligatorio —sostienen— sería poner en riesgo la

[154] Leif Wenar, «Rights», *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* ed. Edward Zalta, (Otoño 2011), URL = <http://plato.stanford.edu/archives/fall2011/entries/rights/>.
[155] Organización de las Naciones Unidas, *Declaración Universal de Derechos Humanos*, artículo 19.

propia continuidad del proceso democrático, dado el rechazo casi general hacia la política por parte de la población en general, debido precisamente a su pobre desempeño a lo largo de los años[156]. En ese sentido, el propósito principal detrás de esta regla es asegurar un alto porcentaje de participación ciudadana en los procesos electorales para así otorgarle una apariencia de legitimidad a los resultados. Otro argumento a favor es que también reduciría los costos de campaña, ya que, al estar todos obligados a votar, los candidatos gastarían menos en publicidad y en las demás actividades dirigidas a motivar a los ciudadanos a votar. Finalmente, aunque menos importante, las multas obtenidas por omisión de voto sirven para financiar los procesos electorales.

Estos argumentos ignoran ciertos elementos importantes. Efectivamente, el sufragio obligatorio ha sido históricamente la práctica común en la región, pero en la actualidad la mayoría de los países ha relajado sus reglas o las han eliminado por completo. En países como Argentina y Brasil, que también emplean el voto nominalmente obligatorio, uno es eximido de penalidades al presentar un certificado que demuestre la imposibilidad de votar, ya sea por enfermedad u otra razón de fuerza mayor. A nivel mundial, solo 27 países emplean una forma de sufragio obligatorio, pero solo 13 —entre ellos el Perú— hacen cumplir dicha norma[157]. El sufragio obligatorio es, entonces, una costumbre cada vez menos común en la región y casi abandonada a nivel internacional.

Uno de los temores principales de los defensores del sufragio obligatorio es que pocas personas irían a votar por voluntad propia, debido al rechazo casi generalizado hacia la política en el Perú. Sin embargo, lo que no mencionan es que el desprestigio de la política es el resultado de décadas de malos manejos, escándalos y corrupción por parte de la misma clase política, la cual ha perdurado *precisamente* a raíz de la falsa percepción de legitimidad que otorga el voto obligatorio.

Aquí hay que ser claros: la legitimidad de un proceso electoral no se basa en el grado de participación de la ciudadanía, sino en la transparencia de sus reglas, la disponibilidad de información de los políticos y partidos, y facilidades para incentivar el voto. Obligar a los ciudadanos a votar cuando no creen ni en el

[156] Congreso de la República, *Fundamentos peruanos sobre el voto obligatorio.*
[157] International Institute for Democracy and Electoral Assistance «Compulsory Voting», http://www.idea.int/vt/compulsory_voting.cfm.

proceso ni en las instituciones o candidatos no legitima un proceso electoral y solo crea una apariencia falsa de legitimidad que sirve para reforzar una actitud autocomplaciente entre la clase política enquistada. En casos como el peruano, donde las instituciones y las personas involucradas en la política han perdido credibilidad, el acto de no votar incluso podría ser una manera efectiva de proyectar un descontento que obligaría a los propios políticos a mejorar su conducta.

La realidad es que existe un porcentaje de la población que ha dejado de creer en el proceso democrático y no tiene interés en la política debido al desprestigio de los representantes y las instituciones. El tener que votar bajo amenaza de multa no incentiva a estudiar a los candidatos ni a enterarse de las diferencias entre un partido y otro, ni convierte a los electores en ciudadanos responsables. Por el contrario, al momento de votar, lo harán en ignorancia y sin ningún interés en el eventual ganador. Al mismo tiempo, con el voto obligatorio, muchos de los políticos no tienen el incentivo de informar a la ciudadanía sobre los temas importantes y solo se preocupan por hacerse notar lo suficiente para que el elector escriba su número y marque el símbolo de su agrupación al momento de emitir el voto.

El voto obligatorio, lejos de ser un elemento positivo para la democracia en el Perú, ha resultado ser altamente dañino, elevando el nivel del voto desinformado y convirtiendo a las elecciones en espectáculos cuasi faranduleros, en donde el objetivo primordial es captar la atención del público sin importar el método, en lugar de que sea una competencia de ideas y propuestas.

* * *

Todos estos problemas han contribuido al pobre desempeño de la democracia peruana durante los últimos años y, en consecuencia, al enorme descontento entre la población que ve al sistema como ineficiente y lento o, en el peor de los casos, como un sistema diseñado para satisfacer los intereses económicos de una minoría privilegiada y a la clase política vinculada a ella. En otras palabras, nuestras reglas de juego no son suficientemente claras para

nuestra ciudadanía y tenemos un alto grado de desinformación al momento de elegir a nuestras autoridades, exactamente lo contrario a lo que debería pasar, particularmente considerando nuestra condición de democracia joven e inmadura.

Algunas personas, en su frustración y descontento, sostienen que solo un sistema autocrático, al ser más eficiente, dinámico y sin las trabas burocráticas que caracterizan a una de una democracia, podría solucionar los problemas políticos que agobian al país. La falacia de esta aseveración es que no todas las autocracias son idénticas. Así como sucede con gobiernos democráticos, existe una variedad de ideologías que afectan directamente las decisiones que puede tomar un dictador. Cuando uno piensa en las supuestas ventajas de la autocracia sobre la democracia, uno suele pensar en un gobierno autocrático idealizado que encaja perfectamente con la ideología de uno mismo. Aún si por unanimidad todo el pueblo pidiera abandonar la democracia por un gobierno autoritario, no existiría ningún consenso sobre su ideología ni sus prioridades, toda vez que la mitad podría estar soñando con un gobierno de derecha, similar al de Augusto Pinochet, mientras la otra mitad podría estar pensando en un gobierno de izquierda como el de Fidel Castro. Desde el primer día, cualquier dictador tendría probablemente a la mitad de la población en su contra. El problema estaría en que, una vez instalada la dictadura, ya no habría espacio para seguir debatiendo o intercambiando ideas, mucho menos para protestar o criticar. Ceder nuestros derechos más fundamentales a un gobierno autocrático que probablemente no satisfaría nuestros deseos es demasiado riesgoso, más aún teniendo en cuenta que el Perú ha vivido buena parte de su vida republicana bajo sistemas autocráticos sin mayores resultados.

Es cierto que la democracia en el Perú tampoco ha funcionado de manera óptima, pero esto no se debe a una incompatibilidad con nuestros valores o porque sea un sistema deficiente; tiene que ver —como hemos visto— con las reglas de juego vigentes, que han incentivado la proliferación de movimientos personalistas sin ideologías definidas e impedido la formación de partidos políticos modernos, necesarios para que dicho sistema funcione de manera adecuada.

La ausencia de una tradición partidaria no es, ni tiene que ser, una condena para el Perú. Toda sociedad humana tiene la capacidad de evolucionar y de adaptarse a las diversas condiciones cambiantes y el Perú no es la excepción. Durante la primera mitad del siglo XIX, la idea de llevar a cabo elecciones de manera pacífica y sin batallas campales en nuestro país hubiera sido considerada una fantasía; sin embargo, una vez que el uso de la violencia dejó de ser aceptado y empezó a ser visto como un acto criminal, esta conducta desapareció. Igualmente, la opinión pública ha registrado cambios con relación a la expansión del sufragio y la participación política de los ciudadanos. Hace cien años, era casi inconcebible pensar que mujeres u hombres sin propiedad o analfabetos pudieran votar; sin embargo, hoy es normal que todos los ciudadanos tengan el derecho a participar en el proceso político como votantes o candidatos, sin importar su procedencia o formación académica. Las ideas, al igual que el ser humano, cambian con el tiempo, de tal manera que nadie está condenado por su pasado.

En la actualidad, el sistema electoral establece una serie de condiciones que incentivan ciertas conductas entre la clase política, como la proliferación de agrupaciones cuasi temporales, el cambio constante de agrupaciones entre los políticos, o la búsqueda constante de financiamiento sin importar en muchos casos su origen. Sin embargo, uno de los principales argumentos de este libro es que el ser humano siempre actúa de manera racional, basando su accionar en la búsqueda del máximo beneficio de acuerdo a las condiciones existentes y modificando su conducta solamente cuando ocurre un cambio externo que altera dichas condiciones. Si trasladamos esta idea a nuestra política contemporánea, observamos que los políticos —de cierto modo— también han actuado de manera racional, ya que han buscado obtener el máximo beneficio de acuerdo a las reglas de juego vigentes. En ese sentido, el problema de la democracia en el Perú no tiene que ver con una supuesta incompatibilidad con nuestros valores, sino con aquellas reglas que establecen las condiciones de juego. En consecuencia, si queremos mejorar la conducta de nuestros políticos y —por ende— el funcionamiento de nuestra democracia, debemos cambiar dichas reglas.

VI

SIMPLIFICANDO LAS REGLAS DE JUEGO

Se ha mencionado anteriormente que existen dos tipos de reglas: aquellas que buscan imponer un tipo de comportamiento específico mediante castigos, y las que buscan obtener un comportamiento específico mediante incentivos. Idealmente, lo que uno busca es que ambos tipos de reglas funcionen de manera complementaria, de tal manera que las reglas sancionadoras se aplicarían solo en ciertos casos. Lamentablemente, esto no siempre ocurre y muchas veces se pueden presentar situaciones en las que ambos tipos de reglas se contraponen, lo que lleva a un choque constante entre el comportamiento de las personas y el cumplimiento de las reglas. Esto sucede porque los seres humanos suelen priorizar sus propios intereses y basar su accionar en función a la obtención de estos, aún cuando pudiera existir alguna regla que prohíba o sancione un tipo de comportamiento específico. Es solo cuando aquel comportamiento deja de ser beneficioso —o cuando aparece una alternativa más atractiva— que el ser humano suele modificar su accionar. En ese sentido, en la política, como en cualquier otra organización, es absolutamente fundamental que ambos tipos de reglas funcionen de manera complementaria.

En lo que se refiere al funcionamiento de la democracia, el sistema electoral es el que genera los incentivos de comportamiento en los políticos. A diferencia de reglas prohibitivas que imponen requisitos y castigos para obtener una conducta particular, los sistemas electorales son los que establecen las reglas

de juego bajo las cuales los políticos basan su conducta. En el Perú, el sistema electoral vigente genera incentivos que van en contra de los objetivos plasmados en la Ley de Organizaciones Políticas. Esto ha llevado al debilitamiento de los partidos políticos nacionales y la proliferación de agrupaciones políticas personalistas temporales, muchas de las cuales no cuentan con ideologías claras ni propuestas concretas. El número de candidatos y agrupaciones durante la campaña confunden al elector —quien, además, está obligado a ir a votar— y conduce a un voto desinformado. Asimismo, al haber más de un representante por distrito electoral, tampoco hay un vínculo claro entre representantes y representados (*constituency link*), lo que hace que la labor de fiscalización ciudadana (*accountability* vertical) sea casi imposible.

Cualquier reforma del sistema electoral, por lo tanto, debería estar en sintonía con la Ley de Organizaciones políticas; es decir, debería incentivar la creación de partidos políticos modernos e institucionalizados con ideologías claras y objetivos a largo plazo, mejorar la calidad del voto emitido y fortalecer el vínculo entre electores y sus representantes. Asimismo, debería contribuir a la reducción de los costos de campaña, disminuir el grado de inestabilidad y volatilidad política, y desincentivar la proliferación de movimientos regionales. A continuación, algunas propuestas.

Primera reforma: Cambio a un sistema de escrutinio uninominal mayoritario

La primera y más importante reforma que se debe aplicar es la adopción de un sistema de escrutinio uninominal mayoritario. Esto significa que, en vez de que los 130 escaños estén divididos entre 27 distritos electorales plurinominales, estos estarían distribuidos entre 130 distritos uninominales con un solo escaño en juego en cada distrito electoral, donde el ganador será aquel que obtenga el mayor número de votos en la circunscripción. Con este cambio, se lograría, casi de inmediato, el fortalecimiento del vínculo entre electores y sus representantes; una reducción del número de partidos y candidatos en las elecciones generales; un mayor grado de voto informado; una reducción en los costos de campaña; y un menor número de agrupaciones personalistas, movimientos regionales y políticos camaleones.

Fortalecimiento del vínculo entre electores y sus representantes

La capacidad del electorado de premiar o castigar a los políticos de acuerdo a su desempeño es un elemento importante en cualquier democracia. Pero, para lograr aquello, es fundamental establecer una relación clara entre representantes y representados. Cuando hay más de un congresista por distrito electoral, esta relación se diluye, lo que a su vez dificulta la labor de fiscalización por parte del electorado. Para un distrito electoral tan grande como Lima Metropolitana, esta relación es casi inexistente.

Distritos uninominales fortalecen considerablemente el vínculo entre representantes y representados, incluso en una megalópolis como Lima Metropolitana, porque solo habría un representante por cada distrito electoral. Ahora bien, eso no significa que toda Lima Metropolitana tendría un solo congresista; cambiando a este sistema, la capital seguiría teniendo el mismo número de escaños, solo que, en vez de estar aglomerados en un solo distrito, estos estarían distribuidos entre distritos electorales uninominales de similar tamaño demográfico. Dividida de esta manera, cada distrito electoral contaría con un parlamentario directamente responsable de representarlo en el Congreso, estableciéndose así un *constituency link* claro entre representante y representados. Los electores, a su vez, podrían conocer a su congresista más fácilmente y fiscalizar mejor su desempeño en el Congreso. Los parlamentarios, por su parte, al tener circunscripciones más pequeñas, podrían enfocarse mejor en las necesidades de sus propios distritos.

Distritos uninominales generarían un mejor tipo de representación, particularmente en Lima, donde el grueso de su población habita en unos cuantos distritos ubicados en la periferia de la ciudad, pero que no cuentan con congresistas que sean vecinos de dichos distritos. Un sistema de distritos uninominales garantizaría una distribución más equitativa entre toda la población y una representación justa de acuerdo a la densidad demográfica de la ciudad. Con una población de 8 574 974 habitantes, los 33 escaños pertenecientes a Lima Metropolitana podrían ser distribuidos de manera equitativa en 33 distritos electorales con una población aproximada de 259 847 personas. Para un distrito como San Juan de Lurigancho (población de 1 038 495 habitantes), esto

podría significaría un cambio radical en cuanto a su representación en el Congreso, toda vez que podría contar con cuatro distritos electorales enteramente dentro de sus límites[158]. Cada uno de estos distritos electorales hipotéticos (San Juan de Lurigancho 1, 2, 3 y 4) contaría con un escaño propio para el Congreso, con el requisito que el congresista sea residente del distrito electoral al cual representa. Igualmente, distritos como San Martín de Porres (población 654 083), Ate (599 196) y Comas (520 450), podrían contar con dos escaños para el Congreso cada uno. De otro lado, distritos con poblaciones menores podrían formar parte de un distrito electoral uniéndose con otros colindantes para así acercarse a la valla de 259 847, como por ejemplo Breña (85 309), Pueblo Libre (83 323) y Jesús María (75 359).

Estos son netamente ejemplos para ilustrar una manera de distribuir los 33 escaños de manera equitativa entre toda la población de Lima Metropolitana. Lo importante aquí es tener en cuenta que distritos uninominales permiten un mejor tipo de representación al tener un representante por circunscripción. Por ejemplo, retornando a nuestro caso hipotético inicial de San Juan de Lurigancho, dicha localidad estaría dividida en cuatro distritos electorales; al ser todos ellos vecinos de esa comuna, estos congresistas serían personas que conocen la realidad, los desafíos y las oportunidades de su distrito, así como las preocupaciones e intereses de sus habitantes. Asimismo, al haber un solo congresista por circunscripción, no habría una superposición de representatividad, ya que cada congresista sería responsable de atender las necesidades de los ciudadanos de su propio distrito electoral. Finalmente, el sistema sería más inclusivo y justo que el actual, porque reservaría un número de curules para personas provenientes de aquellas zonas periféricas donde, precisamente, se requiere mayor trabajo para lograr un mejor desarrollo.

Es importante tener en cuenta los cambios demográficos que puedan surgir a futuro, por lo que los distritos uninominales tendrían que rediseñarse cada cierto tiempo. Esto podría generar algunos problemas como *Gerrymandering*, que se refiere a la manipulación del diseño de los distritos electorales con el propósito de agrupar o separar poblaciones a fin de beneficiar

[158] Se debe precisar que hay una diferencia entre un distrito electoral y un distrito político. No se está sugiriendo dividir el distrito de San Juan de Lurigancho en cuatro distritos políticos, sino crear 4 distritos electorales para que cada uno tenga una representación propia en el Congreso.

a un partido o interés político. Este fenómeno es particularmente problemático en lugares donde el propio Legislativo es el encargado de rediseñar y aprobar las nuevas circunscripciones luego de realizarse el censo. Sin embargo, para superar este problema, el rediseño periódico puede estar a cargo de un ente independiente, que podría utilizar algoritmos computarizados para evitar que los propios políticos diseñen las circunscripciones para su beneficio[159]. Muchos lugares ya utilizan estos métodos para crear distritos de manera imparcial, eliminando completamente el factor político en su diseño con resultados satisfactorios.

Reducción del número de partidos y candidatos en las elecciones generales

Existe una correlación entre el sistema electoral que emplea un país y el número de agrupaciones políticas que participan. En países en donde se emplea el sistema de representación proporcional, el número promedio de partidos es mayor que en países donde opera el sufragio directo. La explicación es sencilla: la representación proporcional permite la existencia de un mayor número de partidos porque la valla para obtener curules es relativamente más baja, lo cual permite que partidos con ideologías extremistas o sin mucha llegada puedan seguir siendo viables.

Por otro lado, países que optan por un sistema de sufragio directo suelen tener un menor número de partidos, debido a que solo existe un ganador por distrito electoral. Bajo dicho sistema, partidos pequeños o de ideologías extremas sin mucha llegada están obligados a moderar su posición, unirse a partidos más grandes para generar cambios al interior de dichas agrupaciones o, de lo contrario, a desaparecer de la escena política.

En uno de los estudios más completos realizados sobre el efecto de distritos uninominales en el número de partidos, se determinó que, en 6 745 elecciones celebradas a nivel distrital en 53 países, los principales dos partidos de cada contienda obtuvieron en promedio aproximadamente el 90 % del voto,

[159] William Vickrey, «On the prevention of Gerrymandering», *Political Science Quarterly* Vol. 76 N.º 1, 105-110.

dejando muy atrás a los partidos en tercero y cuarto lugar[160]. Esto no necesariamente implica la desaparición de otros partidos, pero, por lo general, su función se limita a alterar los resultados de las contiendas electorales al jalar votos de uno de los principales dos partidos.

Veamos un último ejemplo comparando estos dos sistemas; en este caso, los resultados de las elecciones parlamentarias de Alemania Occidental y de Gran Bretaña en 1983[161]: al analizar los resultados, podemos ver que en ambos países había un partido pequeño con un apoyo relativamente modesto en comparación con los otros dos partidos grandes. En ambas elecciones, dichos partidos alcanzaron el tercer lugar en la votación; sin embargo, el partido pequeño en Alemania obtuvo un número mayor de escaños que su contraparte británica, pese a haber tenido un porcentaje menor de la votación que en el caso británico.

Representación Proporcional versus Escrutinio Uninominal: Elecciones 1983				
Reino Unido	**Partido**	**Voto %**	**Escaños %**	**Diferencia %**
	Conservador	42.4	61.1	18.7
	Labour	27.6	32.2	4.6
	SDP/Alianza Liberal	25.4	3.5	- 21.9
Alemania	**Partido**	**Voto %**	**Escaños %**	**Diferencia %**
	Democracia Cristiana	38.2	38.4	0.2
	Socialdemócratas	38.2	38.8	0.6
	Democracia Libre	7	6.8	- 0.2

La diferencia en los resultados radica en los sistemas electorales. El sistema alemán, al distribuir los votos de manera proporcional, es relativamente favorable para movimientos pequeños porque otorga un porcentaje de escaños similar al porcentaje de votos obtenidos; el sistema británico, en cambio, al tener un solo escaño en disputa por cada distrito electoral, no favorece a los partidos pequeños, que muy difícilmente pueden alcanzar el mayor número de votos.

Esto no significa que en el Reino Unido no haya espacio para otras ideas o filosofías; lo que el escrutinio uninominal mayoritario hace es convertir a los partidos en organizaciones grandes con ideologías amplias que fomentan el

[160] Matthew M. Singer, «Was Duverger correct? Single-member district election outcomes in fifty-three countries», *British Journal of Political Science* 43 (2013), 201-220 doi:10.1017/ S0007123412000233. 202-204.
[161] David Farrell, *Electoral systems: a comparative introduction* (Nueva York: PALGRAVE, 2001), 5.

debate interno; el partido laborista británico, por ejemplo, cuenta con miembros con ideologías que van desde la extrema izquierda hasta el centro. En cambio, en Alemania hay menos incentivo para mantener intacta semejante coalición por mucho tiempo y lo más probable sería una escisión.

Ahora bien, el sistema electoral alemán puede priorizar tener un sistema de representación proporcional porque cuenta con una democracia más sólida que la nuestra y con instituciones estatales fuertes que pueden fiscalizar de manera efectiva la labor de los funcionarios públicos; pero para una democracia frágil como la peruana, con instituciones históricamente débiles, la representación proporcional incentiva a la proliferación de agrupaciones que son poco más que vehículos para los políticos con ambiciones personales, armando cuadros improvisados y fragmentando el voto, sin que esto tampoco signifique una representatividad inclusiva.

No es coincidencia que en nuestro país ha habido un incremento significativo en el número de partidos que participan en las elecciones generales durante las últimas décadas y que, desde 1990, cinco de los seis presidentes constitucionales electos en el Perú —Alberto Fujimori, Alejandro Toledo, Ollanta Humala, Pedro Pablo Kuczynski y Pedro Castillo— lideraron agrupaciones relativamente nuevas y desconocidas. Incluso para aquellos políticos que no logran ganar las elecciones presidenciales, la valla relativamente baja para obtener representación en el Congreso les permite tener una presencia en el mismo y, con ello, mantenerse como actores relevantes en la escena política nacional, al ser ellos los caudillos de sus movimientos, ya sea como parte de la oposición o utilizando su aliándose con el oficialismo.

Al cambiar a un sistema de sufragio directo, la valla electoral se elevaría drásticamente y obligaría a las distintas agrupaciones pequeñas a unirse para formar coaliciones que podrían eventualmente convertirse en partidos políticos modernos, llevando a una reducción en el número de partidos y candidatos que participarían, tanto en las elecciones legislativas como en las presidenciales. Esto también reduciría la volatilidad política porque los partidos al ser, en efecto, grandes coaliciones, buscarían incluir varias corrientes ideológicas dentro de un solo movimiento, de tal manera que, tanto los partidos de izquierda como de derecha serían de corte moderado, permitiendo un mayor grado de continuidad

en cuanto a las grandes políticas de Estado y generando estabilidad económica y seguridad jurídica a largo plazo[162].

Es importante tener en cuenta que una eventual reducción en el número de partidos políticos no necesariamente significaría el establecimiento de un sistema excluyente o una reducción en la participación de candidatos, ya que muchos de estos podrían presentarse como precandidatos en elecciones primarias dentro de un partido. En Estados Unidos, por ejemplo, los partidos Demócrata y Republicano llevan a cabo elecciones primarias cada cuatro años para nominar a su candidato, a menudo con resultados inesperados. Entre 1992 y 2016, se llevaron a cabo diez elecciones primarias, en las que participaron en cada contienda electoral un promedio de 4.6 precandidatos por partido.

Elecciones Primarias - Estados Unidos					
Año	**1992**	**1996**	**2000**		**2004**
Partido	Demócrata	Republicano	Demócrata	Republicano	Demócrata
Número de candidatos*	**5**	**5**	**3**	**3**	**7**
Año	**2008**		**2012**	**2016**	
Partido	Demócrata	Republicano	Republicano	Demócrata	Republicano
Número de candidatos*	**3**	**6**	**4**	**3**	**7**
* Se ha considerado a los candidatos que obtuvieron más del 1% de la votación					

Dichos procesos fueron altamente competitivos y participativos, en donde el eventual nominado no siempre fue el favorito del *establishment* partidario. Asimismo, dentro de esta gama de candidatos, se pueden encontrar representantes de diferentes posturas dentro del espectro ideológico, generándose así un debate interno sobre la posición que debería asumir el partido en las elecciones generales. De este modo, aun cuando emerge solo un triunfador, este se convierte en el representante de la postura asumida por el partido, y cuenta con el apoyo de los demás precandidatos que anteriormente fueron sus rivales.

Las elecciones primarias, entonces, sirven como un filtro para reducir el número de candidatos presidenciales en las elecciones generales, lo que permite

[162] Como ejemplos concretos, podemos señalar las diferencias entre los partidos Demócrata y Republicano en los Estados Unidos o entre los partidos Laborista y Tory en el Reino Unido.

a la ciudadanía conocer mejor a los candidatos y sus propuestas, y, en consecuencia, a tomar una mejor decisión al momento de emitir su voto.

Reducción de los costos de campaña

Los distritos electorales en el Perú son, en muchos casos, más grandes de lo que tendrían que ser. Lima Metropolitana, en vez de estar organizada en 33 circunscripciones geográficamente compactas y demográficamente más pequeñas, en la actualidad, es un distrito electoral masivo de casi 9 millones de habitantes, lo cual aumenta los costos de campaña para todos y perjudica a los candidatos con presupuestos más modestos.

Por lo general, los distritos uninominales suelen ser más pequeños, tanto en términos geográficos como demográficos, que los distritos plurinominales, por lo que las campañas tienden a ser menos costosas y más igualitarias. La explicación es sencilla: si el área de una circunscripción es relativamente más pequeña, los diversos costos de campaña —como movilidad, propaganda, personal logístico requerido, alquiler de locales, etc.— se reducen, debido a que hay una menor área que cubrir. Adicionalmente, permiten campañas más personales y con una mayor interacción entre candidatos y electores. En vez de *spots* televisivos o radiales —cuyos costos imponen una barrera para candidatos con pocos fondos—, los candidatos podrían recurrir a actividades relativamente más económicas —como reuniones, conversatorios o mítines— en donde los votantes no solo tendrían la oportunidad de escuchar el mensaje de cada uno, sino también de interactuar con ellos, ya sea haciendo preguntas o manifestando sus preocupaciones. Todo esto iguala las condiciones para todos y permite que candidatos que no cuentan con muchos fondos puedan competir contra candidatos mejor financiados. Este fenómeno es universal y se puede apreciar en casos concretos.

En los Estados Unidos, por ejemplo, los presupuestos de campaña para la Cámara de Representantes —cuyos 435 distritos electorales divididos entre todo el territorio estadounidense son relativamente pequeños— son considerablemente menores que los de las campañas para el Senado, en donde

cada estado representa una circunscripción. El siguiente cuadro[163] muestra el promedio de presupuestos de campaña desde 1986 hasta 2008, tanto para la Cámara de Representantes como para el Senado. Aparte del creciente costo de las campañas en cada elección, lo que salta a la vista es la enorme diferencia entre los costos de campaña entre ambas cámaras.

Promedio de costos de campaña de candidatos ganadores a la Cámara de Representantes y el Senado de los Estados Unidos		
	Costos de campaña en US$	
Año electoral	**Ganadores Cámara de Representantes**	**Ganadores Senado**
2008	1 362 239	7 500 052
2006	1 259 791	8 835 416
2004	1 038 391	7 183 825
2002	911 644	3 728 644
2000	845 907	7 198 423
1998	677 807	4 655 806
1996	686 198	3 921 653
1994	541 121	4 488 195
1992	556 475	3 353 115
1990	423 245	3 298 324
1988	400 386	3 746 225
1986	359 577	3 067 559

Para las elecciones parlamentarias de 2008, el promedio de costo de campaña de los candidatos ganadores en el Senado fue de US$7 500 052, o más de cinco veces lo gastado por los candidatos ganadores en la Cámara de Representantes (US$1 362 239).

En el Perú, podemos hacer una comparación similar analizando la diferencia de gastos de campaña que hay entre los congresistas electos por Lima Metropolitana en el periodo 2011-2016 y los candidatos al Congreso por Madre de Dios, que es la circunscripción más pequeña con un solo escaño. De acuerdo a los gastos reportados ante la ONPE, el promedio de gastos de campaña de los congresistas por Lima fue de S/101 272, mientras que los candidatos por Madre de Dios gastaron un promedio de S/17 755.

[163] Norman J Ornstein, Thomas E. Mann, Michael J. Malbin, Andrew Rugg y Raffaela Wakeman, *Analysis of Federal Election Commission data* (Washington D.C.: Brookings Institution Press, 2008).

Esta comparación resulta ilustrativa porque resalta la enorme diferencia de costos de campaña entre un distrito electoral y otro. Con una población de casi 9 millones de habitantes, Lima Metropolitana es un megadistrito que requiere de un financiamiento mucho más elevado para realizar una campaña exitosa. En cambio, en un distrito electoral como Madre de Dios, con una población de 141 070 habitantes, es posible tener una campaña exitosa con menos recursos.

Pero esta diferencia en los costos de campaña no solo se debe al número de votantes de cada distrito electoral, sino también al número de escaños que cada uno tiene. Es decir, cuanto más grande es el distrito electoral, mayor el número de escaños en juego y, por lo tanto, mayor el número de candidatos en cada lista electoral. Para las elecciones congresales de 2021, se presentaron un total de 660 candidatos en Lima Metropolitana. En cambio, ese mismo año en Madre de Dios, participaron 56 candidatos.

El establecimiento de distritos uninominales contribuiría enormemente a reducir los costos de campaña para las elecciones legislativas, particularmente en aquellos distritos que actualmente cuentan con un gran número de escaños. Al ser más pequeños, requerirán de menos recursos para llegar al electorado y, al haber menos candidatos en cada circunscripción, los costos de campaña también se reducirían considerablemente. Esto permitiría una mayor participación de políticos jóvenes y, a su vez, reduciría la posibilidad de acceder a financiamiento de dudosa procedencia. Asimismo, contribuiría a mejorar la calidad de representatividad que tanto se busca, pues permitiría la participación de candidatos que actualmente no pueden competir de manera efectiva con los políticos de siempre, por razones económicas.

El cambio a distritos uninominales en el Perú no solucionaría por completo el problema de los costos de campaña, ya que eso requiere una serie de medidas dirigidas a regular las fuentes de financiamiento y otorgar financiamiento público. Sin embargo, sí contribuiría de manera significativa a reducir los costos de campaña para las elecciones legislativas.

Desincentivar la proliferación de partidos personalistas, movimientos regionales y políticos camaleones

La fragilidad de la democracia y la de los partidos en el país lleva inevitablemente a la práctica perversa de algunos políticos de cambiar de afiliación partidaria con cada ciclo electoral o, en algunos casos, durante la gestión de un cargo público. Este fenómeno es, en realidad, un síntoma del debilitamiento de los partidos políticos más que una de sus causas, pero su práctica debilita aún más a dichos partidos, particularmente a nivel regional y local, donde han proliferado los movimientos regionales.

Todo esto deteriora considerablemente la poca institucionalidad de los partidos e incentiva aún más a los políticos a recurrir a dicha práctica que, aunque no se justifica desde el punto de vista ético o moral, de alguna manera es predecible desde el punto de vista racional. Y es que, dado que la mayoría de las agrupaciones en el Perú no tiene una capacidad de permanencia, cambiar de afiliación partidaria a favor de una agrupación que goza de popularidad coyuntural puede ser, a corto plazo, una estrategia más beneficiosa que permanecer en un movimiento que ha perdido todo apoyo.

Al cambiar a un modelo de escrutinio uninominal mayoritario, aquellos movimientos regionales se verían obligados a unirse a otras agrupaciones nacionales, formando coaliciones que eventualmente se fusionarían y podrían convertirse en partidos grandes. Estos partidos, a su vez —a fin de mantenerse relevantes y participar en las contiendas electorales a nivel nacional, regional y local— tendrían el incentivo de incluir a los políticos regionales en los debates internos y así evitar escisiones.

Para políticos con aspiraciones presidenciales, la valla más alta para ganar escaños en el Congreso dificultaría el reclutamiento de seguidores y, en consecuencia, el incentivo de crear partidos personalistas. En vez de apuntar directamente a la presidencia, muchos de estos potenciales caudillos se verían obligados a mantenerse dentro de las filas de un partido tradicional, adquiriendo experiencia y trayectoria en los distintos niveles de gobierno —algo así como un *cursus honorum* al estilo peruano— para luego buscar la nominación de su partido para el máximo cargo del Estado. Esto, a su vez, reduciría las probabilidades de que un político desconocido o sin experiencia decida postular

a la presidencia de la República. Al fortalecerse los partidos a nivel nacional, se eliminaría también la necesidad de tener movimientos regionales; en consecuencia, los políticos locales, en vez de crear dichos movimientos, tendrían el incentivo de integrarse a los partidos nacionales, reduciendo considerablemente el índice de tácticas camaleónicas.

Ahora bien, establecer un sistema de escrutinio uninominal mayoritario no es suficiente, toda vez que no resuelve por completo todos los problemas que aquejan al funcionamiento de la democracia en el Perú, como el voto desinformado, el cambio constante de afiliación política por parte de los políticos y el grado de volatilidad con relación a la composición del Congreso. Para reducir o eliminar estos otros elementos nocivos, es importante aplicar —de manera complementaria— otras reformas que se enfoquen específicamente en estos temas.

Segunda reforma: Establecimiento del voto facultativo para reducir el voto desinformado

Si bien este libro ha señalado que la democracia —y por lo tanto el concepto del voto— es tan antigua como el hombre; el concepto de sufragio universal —más aún del sufragio obligatorio— es relativamente nuevo. Atenas fue una de las primeras sociedades en restringir el voto a los ciudadanos, basándose en la idea que el voto, más que un derecho, era un privilegio reservado para aquellos hombres con un fuerte vínculo con la ciudad-Estado. La obtención de la ciudadanía, a su vez, requería ser propietario de tierras y, en algunos casos, contar con lazos sanguíneos. En otras ciudades-Estado, este privilegio estaba vinculado también con la defensa de la misma, en donde aquellas personas con los recursos económicos suficientes para adquirir y mantener armas eran las que podían participar en la toma de decisiones.

Con el advenimiento de la democracia representativa moderna, el voto se ha transformado paulatinamente en un derecho universal, que no necesita ningún requisito de carácter económico o social para ser ejercido. Indiscutiblemente, esto es algo positivo y necesario, toda vez que la legitimidad de un gobierno solo puede emanar del consentimiento de sus gobernados, el cual solo se puede dar cuando se otorga el derecho a al voto.

Sin embargo, en el Perú, este concepto se ha transformado en un «derecho obligatorio» para sus ciudadanos. Más allá de ser una contradicción conceptual y antagónica al espíritu democrático, el sufragio obligatorio es peligroso para un país democráticamente frágil como el Perú, porque obliga a un segmento de la población a participar en un proceso que afecta a todos, aún cuando este grupo no tiene interés en hacerlo, aumentando así el índice de voto desinformado.

La democracia no se define solamente por el ejercicio del voto, sino por la participación activa de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones; para ello, requiere que el ciudadano no solo emita un voto cada cierto tiempo, sino que se involucre y se informe antes de tomar cualquier decisión, por el bien del resto de la sociedad. El voto es apenas un aspecto del ejercicio de la ciudadanía e, idealmente, todos los ciudadanos deberían participar en los asuntos de su comunidad, y fiscalizar la labor de sus autoridades. Pero si un ciudadano no está informado o no tiene interés de votar, es mejor que se abstenga del proceso.

Aquí se debe ser claro: la legitimidad de un gobierno no se mide necesariamente por ~~con~~ el nivel de participación de sus ciudadanos durante un proceso electoral, sino a través de la transparencia del proceso y las garantías que se otorgan para que los ciudadanos puedan emitir sus votos de manera libre e informada. Es cierto que, al emplear el sufragio facultativo, el porcentaje de la población que votaría se reduciría —quizás drásticamente la inicio— pero eso se debería principalmente a la ausencia de aquellas personas que no tienen interés en votar, quedando solamente los votantes interesados en participar en el proceso electoral. Este cambio tendría un impacto casi inmediato, principalmente en las campañas, en donde habría un mayor enfoque en los planes de gobierno y en las diferencias ideológicas entre uno y otro candidato.

No obstante, es importante resaltar que esta reducción no tiene que ser permanente o irreversible, ya que los candidatos —ansiosos de obtener el mayor número de votos— tendrían el incentivo de buscar nuevas formas de motivar a los electores para ir a votar, lo que inevitablemente tendría un impacto positivo a largo plazo, incluso entre los ciudadanos que normalmente ignoran la política. Con el tiempo, dependiendo del desempeño de los políticos, aquellas personas desilusionadas o desinteresadas en el proceso democrático podrían convertirse en participantes activos de dicho proceso.

Tercera reforma: Implementación de restricciones sobre cambios de afiliación política para desincentivar la práctica de cambio constante de partidos políticos

Una manera de reducir la práctica nociva de los políticos de cambiar su afiliación política en cada ciclo electoral sería a través de una restricción, por un período determinado, a la postulación a cargos públicos en elecciones consecutivas si uno cambia de afiliación política. Es decir, todo ciudadano seguiría teniendo el derecho a cambiar de afiliación las veces que quiera; sin embargo, aquellos ciudadanos que decidan postular a un cargo público como candidato de una agrupación y luego opten por cambiar de partido no podrían postular a ningún otro cargo por un tiempo determinado. Dicha disposición no impondría ningún tipo de límite al número de veces que uno quiera cambiar de afiliación política, pero sí aplicaría restricciones a aquellas personas que decidan cambiar de afiliación inmediatamente después de haber postulado a un cargo público.

La introducción de un artículo modificatorio de este tenor en la constitución no sería tan distinta a la efectuada con el artículo 112 de la constitución sobre reelecciones presidenciales. El mencionado artículo originalmente permitía la reelección inmediata; sin embargo, fue modificado posteriormente para evitar futuros intentos de permanencia en el poder. Actualmente, este señala que no hay reelección inmediata, ya que solo después de haber «transcurrido otro periodo constitucional, como mínimo, el expresidente puede volver a postular, sujeto a las mismas condiciones». En ese sentido, existe un precedente reciente de un artículo que fue modificado para atender las necesidades del país en un determinado momento. Al establecer restricciones respecto a postulaciones consecutivas bajo agrupaciones distintas, todo ciudadano con intención de participar en la política tendría que escoger cuidadosamente la agrupación a la que quiere pertenecer, sabiendo que podría haber una suspensión temporal si decide cambiar de afiliación partidaria luego de postular a un cargo político.

En vez de optar por un movimiento cuasi temporal que probablemente desaparecerá luego de uno o dos ciclos electorales, habría un mayor incentivo

para afiliarse a un partido con aspiraciones más permanentes. Por otro lado, en vez de unirse a agrupaciones con el solo propósito de ser elegidos, los políticos tendrían también un mayor interés de fortalecer sus respectivos partidos, trabajando para que se mantengan relevantes. En otras palabras, los intereses de los propios políticos, en vez de ser cortoplacistas, empezarían a enfocarse más en el largo plazo.

Cuarta reforma: Renovación parcial del Congreso y reintroducción de la reelección para reducir el grado de inestabilidad y volatilidad política

La opinión pública es cambiante por naturaleza; lo que hoy goza del respaldo de las mayorías mañana no y viceversa. Es por ello que, en todo el mundo, se realizan encuestas frecuentes para tomar el pulso de la ciudadanía sobre diversos temas. Uno de los retos de la democracia representativa moderna es, precisamente, hallar la manera de respetar la voluntad del electorado sin que esta genere una situación de ingobernabilidad.

La inestabilidad genera evidentes problemas. Cuando no hay certeza de que la política económica o la seguridad jurídica se mantendrá a mediano o largo plazo, es difícil incentivar la inversión doméstica o atraer inversiones del exterior. En casos extremos, cambios bruscos en la política económica pueden causar graves daños e incluso la fuga de capitales. Precisamente, la volatilidad política a lo largo de los años ha sido uno de los elementos que más ha dificultado el desarrollo económico en el Perú. Nuestra historia lo comprueba y, cada cierto tiempo, aparece en la escena un político con un discurso radical o populista que amenaza con acabar con las políticas que se vienen aplicando. Pese al crecimiento económico sostenido de los últimos años, este es una amenaza que no ha desaparecido. En cada año electoral, se percibe una incertidumbre en el Perú respecto a su futuro inmediato.

De mantenerse la situación actual, siempre habrá el riesgo de que el próximo presidente electo sea un *outsider* que —en su afán de reformar el país— quiera deshacer todo lo logrado en los últimos años en el ámbito económico y social.

El problema de la volatilidad e incertidumbre es exacerbado con la renovación total del Congreso cada cinco años y simultáneamente con las elecciones presidenciales. Bajo el sistema actual, es mucho más fácil que un político demagogo con un discurso populista no solo gane la presidencia, sino que también obtenga una mayoría en el Congreso en un solo proceso electoral. Para un país relativamente inestable como el Perú —democráticamente frágil y con un alto grado de insatisfacción con el desempeño de sus gobernantes— cambiar por completo la composición del Congreso al mismo tiempo que el Ejecutivo resulta ser altamente riesgoso.

Una manera de reducir dicho riesgo y mantener un grado de continuidad en el Legislativo es a través de la renovación parcial de los miembros del parlamento con posibilidad de reelección. Este es un sistema que fue utilizado inicialmente en el Perú durante el siglo XIX e inicios del siglo XX y viene siendo utilizado aún en muchos países, como Argentina, Brasil, Estados Unidos y México, entre otros. La renovación parcial del Legislativo se basa en la idea de mantener un grado de estabilidad frente a las ideas y preferencias cambiantes de la ciudadanía. En Estados Unidos, por ejemplo, los 100 senadores que integran el Senado gozan de un mandato de seis años y están divididos en tres grupos que se renuevan cada dos años. Bajo este sistema, se garantiza que al menos el 66 % de la composición del Senado siempre se mantendrá intacta en cualquier año electoral.

La adopción de un sistema similar en el Perú contribuiría a reducir la volatilidad parlamentaria y mantener la continuidad en el tiempo de políticas de Estado en el Perú. Para ello, en vez de renovar por completo la composición del Congreso cada cinco años, se podría optar por un cambio parcial cada dos o tres años, evitando la expulsión masiva de los integrantes del expartido oficialista, quienes pueden fungir como miembros de la oposición durante unos años del siguiente gobierno y así evitar cambios drásticos en las políticas o una cacería de brujas de un régimen a otro. Una manera de lograr esto podría ser a través de una extensión del mandato de los congresistas y del presidente a seis años y establecer una renovación de un tercio de los congresistas cada dos años. Bajo este sistema, las elecciones parlamentarias en el segundo y cuarto año de cada gestión presidencial podrían servir como un barómetro del desempeño del gobierno, sin

alterar completamente la composición del Congreso y, así, mantener un cierto grado de continuidad y estabilidad.

La renovación parcial del Congreso también desincentivaría la formación de movimientos políticos cuasi temporales que buscan llegar al poder en un solo proceso electoral toda vez que, bajo este sistema, toda agrupación política estaría prácticamente obligada a participar en varias elecciones para obtener una representación significativa en el Congreso, lo cual reduciría la posibilidad de que agrupaciones aparezcan o desaparezcan de manera repentina.

En cuanto a la reintroducción de la reelección para congresistas, esto debe ser visto como una reforma que devuelve poder al electorado, ya que la posibilidad de reelegir a un político en un cargo siempre ha servido como un elemento que motiva a los políticos a tener un buen desempeño. La decisión de la ciudadanía, mediante referéndum, de eliminar la reelección para congresistas fue un castigo colectivo que también afectó a aquellos políticos que sí quieren hacer las cosas de manera correcta. Pero también fue una abdicación de las responsabilidades de la ciudadanía. La reelección es una herramienta importante y debe servir para premiar a los políticos que hacen bien su trabajo (que sí existen) y castigar a aquellos que no cumplen adecuadamente su labor; si se usa de manera adecuada, contribuye a mejorar la calidad de nuestros representantes y ayuda a mantener un grado de estabilidad dentro del Legislativo.

CONSIDERACIONES FINALES

En su trascendental libro *Historia de la corrupción en el Perú*, el investigador y académico Alfonso Quiroz, luego de hacer un repaso exhaustivo de los efectos nocivos de la corrupción en nuestro país, sostiene que el débil sistema de partidos políticos, junto con el frágil marco institucional, han impedido el emprendimiento de una verdadera lucha contra la corrupción y han hecho que la misma se limite a «impropias leyes ad hoc» y «reformas cosméticas» que no solo no logran atacar el fondo del problema, sino que incluso pueden «ocultar las ganancias ilegales de unos cuantos escogidos».

La corrupción es uno de los principales males del Perú y merece ser abordada de manera seria y permanente. Si bien el presente libro no se ha enfocado de manera directa en el problema de la corrupción, este es, sin duda, un elemento transversal e íntimamente ligado al tema central de este trabajo y una de las principales razones que ha motivado su creación. Debemos ser claros: la corrupción es el resultado de un sistema que no funciona y que requiere de una urgente reforma; por lo tanto, para llevar adelante una verdadera lucha contra este mal, es absolutamente fundamental elegir a las personas más capacitadas y honestas a los cargos políticos en todos los niveles de gobierno, tanto municipal, regional como nacional. Este no es un tema ideológico. Todo lo contrario; la ciudadanía necesita abandonar, al menos temporalmente, sus diferencias ideológicas y exigir, como primer e imprescindible requisito, que todo candidato tenga una trayectoria intachable. Con gobiernos más honestos, estables y transparentes, habría un mejor uso de los fondos públicos; habría un diseño de políticas más responsables y con objetivos claros a largo plazo; habría mejoras en educación y salud, así como un mejor clima para las inversiones y la creación de

empleos formales. Evidentemente, todo ello sería posible precisamente porque se elegiría a las personas más idóneas a los cargos públicos.

Sin embargo, para que esto sea posible, resulta imprescindible llevar adelante primero una reforma del sistema electoral, que permita modernizar los partidos políticos y eliminar la proliferación de las agrupaciones cuasi temporales que tanto daño han causado a nuestro país. Para ello, se debe simplificar las reglas de juego para la elección de candidatos, elevar el grado de información que maneja el electorado, fortalecer el vínculo entre representantes y representados, y mejorar la calidad de los candidatos que se presentan a cargos públicos.

La reforma del sistema electoral se basaría en la aplicación de medidas que incentivarían un comportamiento distinto por parte de la clase política. Como hemos visto, el ser humano es un ser racional que busca maximizar su bienestar con el menor costo o esfuerzo posible; asimismo, cuenta con una gran capacidad para innovar, crear o adaptarse, pero solamente cuando las condiciones lo obligan. Estas características estuvieron presentes durante la Revolución agrícola y la aparición de las primeras sociedades sedentarias, durante el establecimiento de una economía monetaria, la creación de la escritura e incluso en el desarrollo de nuevas tecnologías. Y así también ha sido —*mutatis mutandis*— con la evolución de las estructuras sociopolíticas. Desde las primeras agrupaciones paleolíticas hasta las revoluciones en Europa y América a finales del siglo XVIII, la manera en que los seres humanos se han organizado siempre ha reflejado las características y condiciones particulares de su ambiente, cambiando solo cuando una o más de estas —ya sea por la abundancia o escasez de recursos naturales, innovaciones tecnológicas, nuevas ideas, crecimiento demográfico o cualquier otro factor— fueron alteradas. Estos hechos guardan una importante lección, porque sirven para entender por qué los seres humanos actúan de cierta manera, de modo que, si queremos mejorar el funcionamiento de la democracia en el país, debemos entender cuáles son los elementos que influyen en el accionar de la clase política y diseñar reglas de juego que incentiven una modificación de su comportamiento. Esto se puede lograr a través del establecimiento de un sistema de escrutinio uninominal mayoritario y la implementación de algunas reformas complementarias como el voto facultativo, restricciones al cambio constante de afiliaciones políticas para candidatos, la renovación parcial del Congreso y el restablecimiento de la reelección para congresistas. A diferencia de otras reglas,

que buscan imponer un tipo de conducta a través de sanciones, estos cambios incentivarían una modificación en el comportamiento en los mismos políticos, asegurando así su efectividad.

Durante los últimos años, han surgido diversas propuestas para mejorar el funcionamiento de nuestra democracia, como la no reelección de congresistas, reformas para regular el financiamiento de organizaciones políticas, o la reintroducción de la bicameralidad en el Congreso. Algunas de estas propuestas, como la regulación de financiamiento y la no reelección de congresistas, han prosperado y se encuentran actualmente vigentes. Estas, aunque tienen una buena intención, no atacan el fondo del problema central. Una mayor regulación del financiamiento de las organizaciones políticas, por ejemplo, es importantísima, pero no reduce los costos de campaña, elemento que muchas veces conduce a los políticos a buscar fuentes de financiamiento dudosos o a asumir compromisos futuros con los aportantes. Asimismo, la no reelección de congresistas, lejos de ser un desarrollo positivo, genera un efecto negativo, toda vez que elimina una de las principales herramientas de la ciudadanía para incentivar una buena labor de nuestros representantes. Al cambiar completamente su composición cada cinco años, la calidad del propio Congreso se reduce considerablemente, ya que elimina la posibilidad de que los buenos congresistas —que sí los hay— puedan permanecer y seguir aportando de manera positiva con su experiencia. Finalmente, la bicameralidad también se ha propuesto como una manera de mejorar el funcionamiento del Legislativo al crear una nueva cámara —en este caso un senado— que funcionaría como un órgano deliberante y contrapeso a un cámara de diputados. Aunque esta idea suena atractiva, es muy difícil que funcione como uno quisiera si la calidad de la clase política no mejora o si no se cambia la manera en la que elegimos a nuestros representantes.

No debemos perder de vista que la democracia es más que la realización periódica de elecciones o el simple ejercicio de ir a votar para elegir a nuestros gobernantes. La democracia representativa moderna no puede ni debería funcionar con solo eso, porque ese es apenas un elemento de un sistema complejo que requiere, entre otras cosas, de la activa y permanente participación de la ciudadanía, la libre disponibilidad de información, la garantía de una serie de derechos civiles y políticos como la libertad de expresión, y la existencia de

instituciones sólidas e independientes. Asimismo, la participación de la ciudadanía tiene que ser en todos los niveles, ya sea postulando a cargos públicos, asistiendo a reuniones de grupos de la sociedad civil y partidos políticos, o simplemente estando informados para vigilar adecuadamente las acciones de los gobernantes. En otras palabras, los ciudadanos deben tener un verdadero *espíritu* democrático y entender a cabalidad el papel fundamental que juegan dentro del sistema, así como las obligaciones que tienen. Sin eso, la democracia termina deteriorándose y se convierte en un ejercicio superficial e incluso perjudicial, que solo sirve para dar una apariencia de legitimidad a un sistema que prioriza los intereses de unos pocos en perjuicio de la gran mayoría.

El mantenimiento de la democracia no es una labor fácil, pero tampoco es una tarea imposible y no debemos perder de vista que los problemas que nos aquejan también son, en cierta medida, producto de una deficiente labor de la ciudadanía, que debe permanecer vigilante y activa en la política. Esto no quiere decir que la democracia sea perfecta; ningún sistema lo es y la democracia ciertamente no es la excepción. De hecho, cuando no funciona de manera adecuada, el sistema democrático puede generar inestabilidad, corrupción y descontento que, lejos de incentivar a la población a que participe en el proceso democrático, puede llevar a un rechazo colectivo hacia lo que percibe como un sistema ineficaz. Pero, más que ningún otro tipo de sistema de gobierno, la democracia es la que mejor se adecúa a la sociedad moderna, porque combina el carácter igualitario de las primeras sociedades con una estructura vertical necesaria para el funcionamiento de los Estados-nación. A diferencia de los demás sistemas de gobierno, la legitimidad de la democracia representativa se deriva del consentimiento y aceptación de sus gobernados, y otorga a la población un grado de decisión respecto al rumbo del país; es el único que reconoce sus imperfecciones y es, a su vez, el sistema mejor adecuado para renovarse y corregir aquellos desperfectos. Por eso, aun cuando parece que la democracia no funciona de manera óptima, sigue siendo el sistema más idóneo para llevar a cabo reformas.

La necesidad de revalorizar la democracia se vuelve aún más relevante en el contexto de la coyuntura internacional actual, la cual se ha caracterizado por una serie de cuestionamientos en distintas partes del mundo sobre su viabilidad a largo plazo. Este es un fenómeno que se ha convertido en uno de los principales

temas de debate durante los últimos años entre académicos, analistas y opinólogos de todo tipo, quienes vienen buscando las causas del descontento popular o simplemente han llegado a la conclusión de que el sistema democrático está desfasado para las sociedades del siglo XXI. Sin duda, la crisis de la democracia —no solo en el Perú sino también en distintas partes del mundo— demuestra que ningún país, incluso aquellos con una larga tradición democrática e instituciones sólidas, está inmune de un eventual deterioro de la democracia y la amenaza del autoritarismo. Sin embargo, si bien la crisis que vive el Perú se enmarca dentro de una coyuntura de inestabilidad democrática a nivel internacional, debemos tener claro que sus orígenes datan de mucho antes y sus causas no son necesariamente las mismas que las de otros países. En ese sentido, las medidas que se deben implementar en el Perú no necesariamente han ser las mismas que las que se apliquen en otros países, toda vez que cada sociedad tiene sus propias particularidades. En el caso del Perú, resulta imprescindible fortalecer los partidos políticos y eliminar la proliferación de agrupaciones cuasi temporales, que tanto daño han causado al funcionamiento de nuestra democracia. Las reformas presentadas en este libro buscan, precisamente, lograr estos objetivos, junto con mejorar el nivel de voto informado, facilitar el trabajo de fiscalización de la ciudadanía hacia sus representantes electos y contribuir con la reconstrucción de ese espíritu democrático necesario para su buen funcionamiento.

Al iniciar un nuevo siglo de vida independiente, el Perú aún tiene por delante una serie de retos que debe superar, tanto económicos, sociales como políticos. Sin embargo, para afrontar estos retos de manera exitosa, se debe establecer un sistema de gobierno que responda de manera eficiente a las exigencias de la ciudadanía, con políticos responsables y partidos modernos capaces de diseñar políticas de largo plazo. Si no se logra esto como un primer paso, entonces no se podrán solucionar los demás problemas que nos aquejan. No estamos condenados por nuestro pasado, pero sí debemos aprender las lecciones que nuestro pasado nos deja, porque solo así podremos entender mejor nuestro presente y mirar con certeza a nuestro futuro. Si queremos evitar futuras y severas crisis, es fundamental llevar adelante los cambios necesarios hoy para fortalecer nuestra democracia y, con ello, finalmente, lograr aquello que, por más de doscientos años, nos ha sido esquivo.

BIBLIOGRAFÍA

Abbott, Frank Frost.

A history and description of Roman political institutions. Boston: Ginn & Company, 1901.

Aguilar Gil, Roisida.

«El sufragio de la mujer: debate en el Congreso Constituyente de 1931-1932» en Carlos Reyna Izaguirre editor. Elecciones. Lima: Oficina Nacional de Procesos Electorales, 2002.

Las elecciones de hace un siglo: la Junta Electoral Nacional de 1896-1912. Lima: Oficina Nacional de Procesos Electorales – ONPE, 2002.

Alonso, Pablo - Coordinador.

República del Perú: evaluación de la gobernabilidad democrática. Madrid: Instituto Complutense de Estudios Internacionales, 2007.

Anderson, Fred.

Crucible of war: The Seven Years' war and the fate of empire in British North America 1754-1766. Nueva York: Vintage Books, 2001.

Arévalo, Juan Aurelio.

«Alianzas electorales solo buscan superar la valla electoral del 5 %». El Comercio, 13 de diciembre de 2010.

Arias Quincot, César.

«Perú: el gélido invierno del fujimorato». Nueva Sociedad Número 171 (2001): 4-11.

Artículos de la Confederación y la Unión Perpetua, 1777.

Banco Central de Reserva del Perú.

Memoria 2014. Lima: Banco Central de Reserva del Perú, 2014.

Banco Mundial.

Peru. 2017. http://data.worldbank.org/country/peru?display=default.

World Development Indicators. Washington DC: International Bank for Reconstruction and Development, 2016.

Worldwide Governance Indicators, 2020. https://databank.worldbank.org/source/worldwide-governance-indicators

Basadre, Jorge.

Historia de la República del Perú 1822-1933 Volumen I. Lima: Editorial Universitaria, 1983.

Historia de la República del Perú 1822-1933 Volumen VII. Lima: Editorial Universitaria, 1983.
Historia de la República del Perú 1822-1933 Volumen VIII. Lima: Editorial Universitaria, 1983.

Baugh, Daniel.
The Global Seven Years War, 1754-1763. Nueva York: Routledge, 2011.

Bergman, Matthew E. y Matthew Soberg Shugart.
«Patterns of intraparty competition in open-list & SNTV systems». Electoral Studies Volumen 32 Número 2 (junio 2013): 321-333.

Bethel, Leslie - Editora.
The Cambridge history of Latin America - from Independence to c. 1870 Volumen III. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.
The Cambridge History of Latin America – 1930 to the present Volumen VIII. Nueva York: Cambridge University Press, 1999.
The Cambridge history of Latin America – Latin America since 1930: economy, society and politics part 2 – politics and society Volumen VI. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.

Boak, Arthur.
A history of Rome to 565 A.D. Nueva York: The MacMillan Company, 1922.

Boardman, John y N.G.L. Hammond - Editores.
The Cambridge ancient history Volumen III Parte 3: The expansion of the Greek world, eighth to sixth centuries B.C. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

Boardman, John, N.G.L. Hammond, D.M. Lewis y M. Ostwald - Editores.
The Cambridge ancient history Volumen IV: Persia, Greece and the Western Mediterranean c. 525 to 479 B.C. Cambridge: Cambridge University Press, 2008

Bowen, Sally.
El expediente Fujimori: el Perú y su presidente 1990-2000. Lima: Perú Monitor, 2000.

Bowman, Alan K., Edward Champlin y Andrew Lintott - Editores.
The Cambridge ancient history Volumen X: The Augustan Empire, 43 BC-AD 69. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

Bulmer-Thomas, Victor, John H. Coatsworth y Roberto Cortés Conde - Editores.
The Cambridge Economic History of Latin America - The long twentieth century Volumen II. Nueva York: Cambridge University Press, 2006.

Bury, John Bagnell.
A history of Greece to the death of Alexander the Great. Nueva York: The MacMillan Company, 1900.

Cameron, Maxwell.
«Presidential coups d'etat and regime change in Latin America and Soviet successor states: Lessons for democratic theory». Working paper 249. The Helen Kellogg Institute for International Studies, Febrero 1998.

Caretas.
«La noche del manguerazo», 15 de marzo de 2012.

Carlton, Charles.
Charles I: the personal monarch. Londres: Routledge, 1995.

Carpenter, David.
Struggle for Mastery: The Penguin History of Britain 1066-1284. Londres: Penguin, 2004.
The minority of Henry III. Berkeley: University of California Press, 1990.
The reign of Henry III. Londres: Hambledon Press, 1996.

Carta de Derechos, 1689.

Carta Magna de Inglaterra, 1215.

Comercio, El.
Choferes de combi no podrán poner música desde el 2 de julio», 7 de junio de 2012.
«Elecciones 2011: cuatro alianzas electorales presentaron sus solicitudes de inscripción al JNE», 12 de diciembre de 2010.

Comisión de la Verdad y Reconciliación.
Informe Final. Lima: CVR, 2003.

Comisión Investigadora sobre los delitos económicos y financieros cometidos entre 1990-2001.
Informe final de investigación. Lima: Congreso de la República, junio 2002.

Comisión parlamentaria del Congreso de la República.
Informe final de la subcomisión investigadora de la denuncia constitucional número 6. Lima: Congreso de la República, junio 2001.

Congreso de la República.
Fundamentos peruanos sobre el voto obligatorio.
Reglamento del Congreso.

Connor, Robert.
The new politicians of fifth Century Athens. Indianápolis: Hackett Publishing Co, 1992.

Constitución de la República Peruana, 1856.

Constitución de los Estados Unidos de América, 1787.

Constitución del año III, 1795.

Constitución francesa, 1791.

Constitución para la República del Perú, 1920.

Constitución para la República del Perú, 1979.

Constitución Política de la República del Perú, 1823.

Constitución Política, 1826.

Constitución Política de la República Peruana, 1828.

Constitución Política de la República Peruana, 1834.

Constitución Política de la República Peruana, 1839.

Constitución Política del Perú, 1860.

Constitución Política del Perú, 1867.

Constitución Política del Perú, 1933.

Constitución Política del Perú, 1993.

Contreras, Carlos y Marcos Cueto.
Historia del Perú contemporáneo. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 2013.

Corporación Latinobarómetro
Informe 2021. Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro, 2021.

Cotler, Julio.
«Perú. El referéndum y la disputa por el Estado». Nueva Sociedad Número 130 (marzo-abril 1994): 6-9.

Croft, Pauline.
King James. Nueva York: Palgrave Macmillan, 2003.

Davelouis Lengua, Luis.
«A 20 años del "Fujishock" y de la frase "que Dios nos ayude"». El Comercio, 8 de agosto de 2010.

Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano, 1789.

Declaración Universal de Derechos Humanos, 1948.

Descartes, René.
Meditations on first philosophy. Traducido por Donald A. Cress. Indianapolis: Hackett Publishing Company, 1993.

Diamond, Jared.

Guns, germs and steel: The fates of human societies. Nueva York: W.W. Norton & Company, 1999.

Diamond, Jared y Peter Bellwood.

«Farmers and their languages: the first expansions». Science Vol. 300, N.º 25 (Abril 2003): 597-603.

Diamond, Larry.

«Building trust in government by improving governance». Documento presentado en el 7th Global Forum on Reinventing Government «Building trust in Government». (Viena: 27 de junio de 2007).

Díaz Ligarda, Juan.

Historia, política y el Perú: Lecciones del pasado para una reforma política hoy. Curahuasi: Juan Díaz Ligarda, 2017.

Duverger, Maurice.

Political Parties: Their organization and activity in the modern state. Nueva York: Wiley, 1954.

Echevarría Escribens, José Luis – Editor.

80 años de elecciones presidenciales en el Perú (1931-2011). Lima: Jurado Nacional de Elecciones, 2013.

Economist Intelligence Unit, The.

Democracy Index 2011: Democracy under stress.
Democracy Index 2014: Democracy and its discontents.
Democracy Index 2016: Revenge of the «deplorables».
Democracy Index 2019: A year of democratic setbacks and popular protest.
Democracy Index 2021: A new low for democracy.

Edwards, I.E.S., C.J. Gadd y N.G.L. Hammond - Editores.

The Cambridge Ancient History Volumen 1 Parte 1: Prolegomena and Prehistory. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

Faingold, Eduardo y Yuliy Sannikov.

Reputation in continuous-time games. Cowles Foundation Paper Nº 1326. New Haven: Cowles Foundation for University Research in Economics: Yale University, 2011.

Farrell, David.

Electoral systems: a comparative introduction. Nueva York: PALGRAVE, 2001.

Flannery, Kent y Joyce Marcus.

The creation of inequality: how our prehistoric ancestors set the stage for monarchy, slavery and empire. Cambridge: Harvard University Press, 2012.

Freeman, Edward Augustus.
A short history of the Norman Conquest of England. Oxford: Clarenton Press, 1901.

Fujimori, Alberto.
Mensaje del presidente constitucional del Perú, ingeniero Alberto Fujimori Fujimori, ante el Congreso Nacional, 28 de julio de 1990.
Mensaje a la Nación, 16 de setiembre de 2000.

Gallagher, Michael.
«Proportionality, Disproportionality and Electoral Systems». Electoral Studies 10:1 (1991): 33-51.

García, Alan.
Mensaje del presidente constitucional del Perú, doctor Alan García Pérez, ante el Congreso Nacional, 28 de julio de 1985.

Gaunt, Peter.
Oliver Cromwell. Oxford: Blackwell, 1996.

Georgetown University.
«Political database of the Americas». http://pdba.georgetown.edu/Parties/Peru/desc.html.

Gibbon, Edward.
History of the decline and fall of the Roman Empire. Londres: George Bell & Sons, 1891.

Goldsworthy, Adrian.
Augustus: first emperor of Rome. Nueva Haven: Yale University Press, 2014.
Caesar: life of a Colossus. New Haven: Yale University Press, 2006.

González González, Miguel Ángel.
Perú: autoritarismo y democracia —sobre las dificultades de la consolidación de la democracia en la América andina— el Perú de Fujimori. Madrid: Compañía Española de Reprografía y Servicios S.A., 2006.

González Prada, Manuel.
«Discurso en el Politeama», 1888.
La anarquía. Bogotá: Fundación para la Investigación y la Cultura, 2010.
Nuestros indios. México D.F.: Polymasters de México S.A., 1978.

Grompone, Romeo.
«Razones y Desconciertos» en Carlos Iván Degregori y Romeo Grompone editores. Elecciones 1990: demonios y redentores – una tragedia en dos vueltas. Lima: IEP Ediciones, 1991.

Guizot, François Pierre Guillaume.
A popular history of France from the earliest times Volumen I. Traducido por Robert Black. Boston: C.F. Jewett Publishing Co., 1869.

Hanson, Victor Davis.
Carnage and culture: Landmark battles in the rise of western power. Nueva York: Anchor Books, 2001.

Hart, Albert Bushnell – Editor.
Commonwealth history of Massachusetts Vol. I. Nueva York: The States History Company, 1927.

Haya de la Torre, Víctor Raúl.
El antiimperialismo y el APRA. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú, 2010.

Hix, Simon, Ron Johnston e Iain McLean.
Choosing an electoral system: a research report prepared for the British Academy. Londres: British Academy Policy Centre, 2010.

Hobbes, Thomas.
Leviathan. Oxford: Oxford University Press, 1929.

Hobsbawm, Eric.
The Age of Revolution: 1789-1848. Nueva York: Vintage Books, 1996.

Hume, David.
The history of England from the invasion of Julius Caesar to the abdication of James the Second, 1688 Volumen I. Boston: Aldine Book Publishing, 1852.
The history of England from the invasion of Julius Caesar to the abdication of James the Second, 1688 Volumen II. Boston: Aldine Book Publishing, 1852.
The history of England from the invasion of Julius Caesar to the abdication of James the Second, 1688 Volumen V. Boston: Aldine Book Publishing, 1852.
The history of England from the invasion of Julius Caesar to the revolution in 1688 Volumen VI. Boston: Little, Brown and Company, 1854.

Illescas, Javier y Felipe Jaramillo.
«Export Growth and diversification: the case of Peru». Preparado para el Poverty Reduction and Economic Management Network del Departamento de política económica y de deuda del Banco Mundial, Washington DC, noviembre de 2011.

International Institute for Democracy and Electoral Assistance.
«Compulsory Voting».
http://www.idea.int/vt/compulsory_voting.cfm.

Instituto Nacional de Estadística e Informática.

Directorio Nacional de Municipalidades Provinciales, Distritales y Centros Poblados 2015. Lima: Talleres de la Oficina de Impresiones del Instituto Nacional de Estadística e Informática, 2015.

Ipsos.
Encuesta de Elecciones Presidenciales - Perú, 1990.

Jaramillo, Andrea y John Quigley.
«Ex – Rebel Humala Sparks Rise in Default Swaps Before Election». Bloomberg Business.
http://www.bloomberg.com/news/2011-04-06/ex-rebel-humala-sparks-increase-in-default-swaps-before-election.html

Johnson, Allen y Timothy Earle.
The evolution of human societies: from foraging groups to agrarian State. Stanford: Stanford University Press, 2000.

Johnson, Paul.
Napoleon: A life. East Rutherford: Viking, 2002.

Jones, P.M.
The French Revolution: 1787-1804. Londres: Routledge Press, 2013.

Kagan, Donald.
The Peloponnesian war. Nueva York: Penguin Books, 2004.

Kay, Bruce H.
«"Fujipopulism" and the Liberal State in Peru, 1990-1995». Journal of Interamerican Studies and World Affairs Volumen 38 edición 4 (enero 1996): 55-98.

Kramer, Samuel Noah.
The Sumerians: their history, culture, and character. Chicago: The University of Chicago Press, 1963.

La Carta de Libertades de Enrique I, 1100.

Larsen, Clark Spencer.
«Equality for the sexes in human evolution? Early hominid sexual dimorphism and implications for mating systems and social behavior». Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America Vol. 100, N.º 16 (julio 2003): 9103-9104.

Lenin, Vladimir.
Imperialism, the highest stage of capitalism. Sydney: Resistance Books, 1999.

Levitsky, Steven.
«Democracy without parties? Political parties and regime collapse in Fujimori's Peru», preparado para el Congreso de la Latin American Studies Association. Washington DC: 2001.

«Fujimori and Post-Party Politics in Peru». Journal of Democracy 10.3 (1999): 78-92.

Ley Fundamental de la Confederación Perú-Boliviana, 1837.

Ley N.º 23903, 24 de agosto de 1984.

Ley N.º 26657, 23 de agosto 1996.

Ley N.º 26859 «Ley Orgánica de Elecciones», 01 de octubre de 1997.

Ley N.º 28094 «Ley de Organizaciones Políticas», 1 de noviembre de 2003.

Ley N.º 30414 «Ley de Organizaciones Políticas», 17 de enero de 2016.

Leyes Coactivas, 1774.

Livio, Tito.
Historia de Roma. Traducido por J.H. Freese. Londres: George Bell & Sons, 1893.

Locke, John.
Two treatises of government. Londres: Whitmore and Fenn, 1821.

Lublinskaya, A.D.
French Absolutism: the crucial phase, 1620-1629. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

Mao, Tse-tung.
On Guerrilla Warfare. Traducido. Samuel B. Griffith. Whitewash: Literary Licensing LLC, 2011.

Mariátegui, José Carlos.
7 ensayos de interpretación de la realidad peruana. Caracas: Fundación Biblioteca Ayacucho, 2007.
«Apuntes autobiográficos», 10 de enero de 1927.

Marx, Karl y Friedrich Engels.
Manifesto of the Communist Party. Bradford VA: Wilder Publications, 2007.

Massardo, Jaime.
«El lugar del pensamiento de José Carlos Mariátegui en la exploración crítica de las formaciones sociales de América Latina». Documentos de trabajo, magíster en historia, Universidad de Valparaíso, Número 1, primer semestre de 2011.

Matos Mar, José y José Manuel Mejía.
La reforma agraria en el Perú. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1980.

Miller, Randall M. y Pencak, William – Editores.
Pennsylvania: a history of the Commonwealth. University Park: Penn State University, 2002.

Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.
Políticas nacionales de empleo. Lima: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, 2012.

Moreno, Erika, Brian F. Crisp y Matthew Soberg Shugart.
«The accountability deficit in Latin America». Democratic Accountability in Latin America. Eds. Scott Mainwaring y Christopher Welna. Oxford: Oxford University Press, 2003.

Morgan, Edmund.
The birth of the Republic, 1763-89. Chicago: The University of Chicago Press, 2013.

Mainwaring, Scott y Christopher Welna - Editores.
Democratic accountability in Latin America. Oxford: Oxford University Press, 2003.

Morison, Samuel Eliot, Henry Steele Commager y William E. Leuchtenburg.
Breve historia de los Estados Unidos. México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1995.

Mucke, Ulrich y Katya Andrusz.
Política y burguesía en el Perú: el Partido Civil antes de la guerra con Chile. Lima: Institut français d'etudes andines, 2012.

National Democratic Institute for International Affairs.
Final Report: Peru Elections 2000. Washington DC: 2000.

O'Donnell, Guillermo.
«Accountability horizontal». Estudios Políticos, Número 19 Cuarta Época (setiembre-diciembre 1998). 9-46.
«Accountability horizontal». Texto presentado en la conferencia «Institutional Horizontal Acountability». Viena: junio 1997.

Observatorio para la Gobernabilidad - INFOgob.
http://www.infogob.com.pe/.
http://www.infogob.com.pe/Eleccion/ficha.aspx?IdEleccion=1&IdTab=2&IdGrupo=1.
http://www.infogob.com.pe/Eleccion/ficha.aspx?IdEleccion=2&IdTab=2&IdGrupo=1.
http://www.infogob.com.pe/Eleccion/ficha.aspx?IdEleccion=3&IdTab=2&IdGrupo=1.
http://www.infogob.com.pe/Eleccion/ficha.aspx?IdEleccion=4&IdTab=2&IdGrupo=1.
http://www.infogob.com.pe/Eleccion/ficha.aspx?IdEleccion=5&IdTab=2&IdGrupo=1.

http://www.infogob.com.pe/Eleccion/ficha.aspx?IdEleccion=6&IdTab=2&IdGrupo=1.
http://www.infogob.com.pe/Eleccion/ficha.aspx?IdEleccion=7&IdTab=2&IdGrupo=1.
http://www.infogob.com.pe/Eleccion/ficha.aspx?IdEleccion=9&IdTab=2&IdGrupo=1.
http://www.infogob.com.pe/Eleccion/ficha.aspx?IdEleccion=15&IdTab=2&IdGrupo=2.
http://www.infogob.com.pe/Eleccion/ficha.aspx?IdEleccion=16&IdTab=2&IdGrupo=1.
http://www.infogob.com.pe/Eleccion/ficha.aspx?IdEleccion=25&IdTab=2&IdGrupo=1.
http://www.infogob.com.pe/Eleccion/ficha.aspx?IdEleccion=40&IdTab=2&IdGrupo=1.
http://www.infogob.com.pe/Eleccion/ficha.aspx?IdEleccion=41&IdTab=2&IdGrupo=1.
http://www.infogob.com.pe/Eleccion/ficha.aspx?IdEleccion=44&IdTab=2&IdGrupo=2.
http://www.infogob.com.pe/Eleccion/ficha.aspx?IdEleccion=49&IdTab=2&IdGrupo=1.
http://www.infogob.com.pe/Eleccion/ficha.aspx?IdEleccion=48&IdTab=2&IdGrupo=2.
http://www.infogob.com.pe/Eleccion/ficha.aspx?IdEleccion=63&IdTab=2&IdGrupo=1.
http://www.infogob.com.pe/Eleccion/ficha.aspx?IdEleccion=64&IdTab=2&IdGrupo=1.

Oficina Nacional de Procesos Electorales.
Presentación de resultados - Elecciones generales 2016: Congresales. https://www.web.onpe.gob.pe/modElecciones/elecciones/elecciones2016/PRPCP2016/Resultados-Ubigeo-Congreso.html#posicion

Ornstein, Norman J., Thomas E. Mann, Michael J. Malbin, Andrew Rugg y Raffaela Wakeman.
Analysis of Federal Election Commission data. Washington D.C.: Brookings Institution Press, 2008.

Orrego Penagos, Juan Luis.
«Un proyecto liberal en el Perú del siglo XIX: el Club Progresista». Procesos Históricos, Volumen IV Número 7 (enero 2006): 1-30.

Paliza, Rosendo.
«Impacto de las privatizaciones en el Perú». Revista Estudios Económicos, Número 04 (julio 1999): 9-37.

Pásara, Luis.
«Perú: Nueva constitución, vieja historia». Nueva Sociedad, Número 130 (marzo-abril 1994): 9-14.

Pease G.Y., Franklin.

Perú: hombre e historia - la República Volumen III. Lima: Edubanco, 1993.

Peruano, El.
«Conoce aquí la lista de candidatos al Congreso y el Parlamento Andino» El Peruano. 8 de abril de 2021. [https://elperuano.pe/noticia/118477-conoce-aqui-la-lista-de-candidatos-al-congreso-y-el-parlamento-andino.](https://elperuano.pe/noticia/118477-conoce-aqui-la-lista-de-candidatos-al-congreso-y-el-parlamento-andino)

Plan Túpac Amaru, 6 de febrero de 1977.

Platón.
La República. Traducido por Benjamin Jowett. Oxford: Oxford University Press, 1888.
Obras completas Tomo V. Traducido por D. Patricio de Azcárate. Madrid: Medina y Navarro Editores, 1871.

Pollard, Albert Frederick.
The history of England: a study in political evolution. Nueva York, Henry Holt and Company, 1912.

Pomeroy, Sarah B. et al.
A brief history of Ancient Greece: politics, society, and culture. Oxford: Oxford University Press, 2004.

Powicke, Frederick Maurice.
The thirteenth century. Oxford: Clarendon Press, 1962.

Preston, Richard, Sydney Wise y Herman Werner.
Men in arms: a history of warfare and its interrelationships with Western society. Beverly: Wadsworth Publishing, 1991.

Provisiones de Oxford, 1258.

Quijano, Aníbal.
«José Carlos Mariátegui: reencuentro y debate», prólogo de 7 ensayos de interpretación de la realidad peruana. Caracas: Fundación Biblioteca Ayacucho, 2007.

Quiroz, Alfonso.
Historia de la corrupción en el Perú. Traducido por Javier Flores Espinoza. Lima: Instituto de Estudios Peruanos IEP, 2015.

República, La.
«1690 candidatos se disputan 130 curules», 10 de abril de 2011.

Resolución 0304-2020-JNE, 05 de setiembre de 2020.

Resolución 2529-2010-JNE, 01 de octubre de 2010.

Reynolds, Andrew, Ben Reilly y Andrew Ellis.

Electoral System Design: The New International IDEA Handbook. Estocolmo: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2005.

Richard, Carl J.
Greeks & Romans bearing gifts: how the ancients inspired the Founding Fathers. Lanham, MD: Rowman & Littlefield Publishing Group, 2008.

Riché, Pierre.
The Carolingians: a family who forged Europe. Traducido por Michael Idomir Allen. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1993.

Roberts J.M. y O.M. Westad.
The history of the world. Oxford: Oxford University Press, 2013.

Robinson, C.E.
Hellas: a short history of Ancient Greece. Nueva York: Pantheon Books, 1948.

Rousseau, Jean Jacques.
The social contract. Seattle: Pacific Publishing Studio, 2010.
Discourse upon the origin and foundation of the inequality among mankind. Londres: R. and J. Dodsley, 1761.

Ruiz Caro, Ariela.
«Las privatizaciones en el Perú: un proceso con luces y sombras», Nueva Sociedad, Número 207 (enero-febrero 2007): 130-143.

Schmidt, Gregory D.
«Fujimori's 1990 upset victory in Peru: electoral rules, contingencies, and adaptive strategies». Comparative politics 28:3 (abril 1996): 321-354.

Schultziner, Doron.
From the beginning of history: Paleolithic democracy, the emergence of hierarchy, and the reemergence of political egalitarianism. Oxford: Universidad de Oxford, 2006.

Singer, Matthew M.
«Was Duverger correct? Single-member district election outcomes in fifty-three countries», British Journal of Political Science 43 (2013), 201-220.
doi:10.1017/ S0007123412000233.

Smith, William.
A history of Greece from the earliest times to the Roman Conquest. Londres: John Murray, Albemarle Street, 1871.

Steward, Julian.
Theory of culture change. Champaign: University of Illinois Press, 1963.

Swann, Julian.
Provincial Power and Absolute Monarchy: the Estates General of Burgundy, 1661-1790. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

Thompson, Gavin.
«Keeping things in proportion: how can voting systems be fairer?», Significance, Volumen 7 Número 3 (julio 2010): 128-132.

Tratado de Verdún, 843 d.C.

Tucídides.
Historia de la guerra del Peloponeso. Traducido por Richard Crawley. Londres: The Temple Press Letchworth, 1933.

Tuesta Soldevilla, Fernando.
«Elecciones y partidos políticos en la era de Fujimori: 1990-1995». Presentado en el XIX Congreso de la Latin American Studies Association. Washington: 26-30 de setiembre de 1995.

Valcarcel, Daniel, Enrique Docafe et al.
Historia general de los peruanos Vol. 3: El Perú – primera independencia nacional y revolución peruana. Lima: Iberia, 1975.

Vargas León, Carlos.
Las organizaciones políticas en las elecciones municipales de 1998 y 2002: un análisis comparativo. Lima: Oficina Nacional de Procesos Electorales, 2002.

Vargas Llosa, Mario.
El pez en el agua. Madrid: Alfaguara, 2005.

Vickrey, William.
«On the prevention of Gerrymandering». Political Science Quarterly Volumen 76 Número 1 (Marzo 1961): 105-110.

Villarreal, Rodrigo - Editor.
Peru: April 1995 Election Assessment. Washington DC: International Foundation for Election Systems, 2008.

Walbank, F.W., A.E. Astin, M.W. Frederiksen, R.M. Ogilvie y A. Drummond - Editores.
The Cambridge ancient history Volumen VII Parte 2: The rise of Rome. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

Ward, Allen M., Fritz M. Heichelheim y Cedric A. Yeo.
A history of the roman people. Nueva Jersey: Prentice Hall, 1999.

Wenar, Leif.
«Rights», The Stanford Encyclopedia of Philosophy Edward Zalta editor (Otoño 2011): http://plato.stanford.edu/archives/fall2011/entries/rights/.

Wertheimer, Fred y Susan Weiss Manes.
«Campaign finance reform: a key to restoring the health of our democracy». Columbia Law Review, Volumen 94 Número 4 (mayo 1994): 1126-1159.

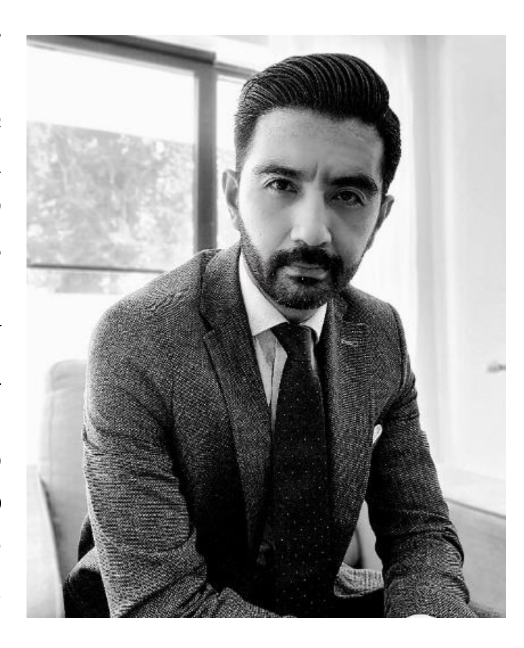
Wertime, Theodore y J. D. Muhly, eds.
The coming of the Age of Iron. New Haven: Yale University Press, 1979.

Whibley, Leonard.
Political parties during the Peloponnesian war. Cambridge: Cambridge University Press, 1889.

Wolfe, John B.
Louis XIV. Nueva York, W.W. Norton & Company, 1968.

Woodward, Donald.
«Wage rates and living standards in pre-industrial England», Past & Present, Volumen 91 Número 1 (1981): 28-46.

EL AUTOR



Juan Díaz Ligarda (Curahuasi – Apurímac, 1981) realizó sus estudios universitarios en la Universidad de California Los Ángeles, con títulos en ciencias políticas e historia, así como una maestría en estudios latinoamericanos. Posteriormente, obtuvo una maestría en diplomacia y relaciones internacionales de la Academia Diplomática del Perú. Desde 2011, se desempeña como funcionario en el Servicio Diplomático de la República, donde ha ocupado varios cargos en el Perú y en el exterior.

Ha escrito diversos libros y artículos a lo largo de su carrera, tanto en español como en inglés, en los que ha abordado temas en las áreas de política comparada y relaciones internacionales.

Su primer libro, *Historia, política y el Perú: Lecciones del pasado para una reforma política hoy*, fue publicado en 2017. Su actual libro, *El desafío pendiente: Reflexiones sobre el sistema electoral y el funcionamiento de la democracia en el Perú*, aborda el principal problema de la democracia contemporánea y propone una serie de reformas dirigidas a fortalecer la democracia en el país.

EL DESAFÍO PENDIENTE

Reflexiones sobre el sistema electoral y la democracia en el Perú



JUAN DÍAZ LIGARDA